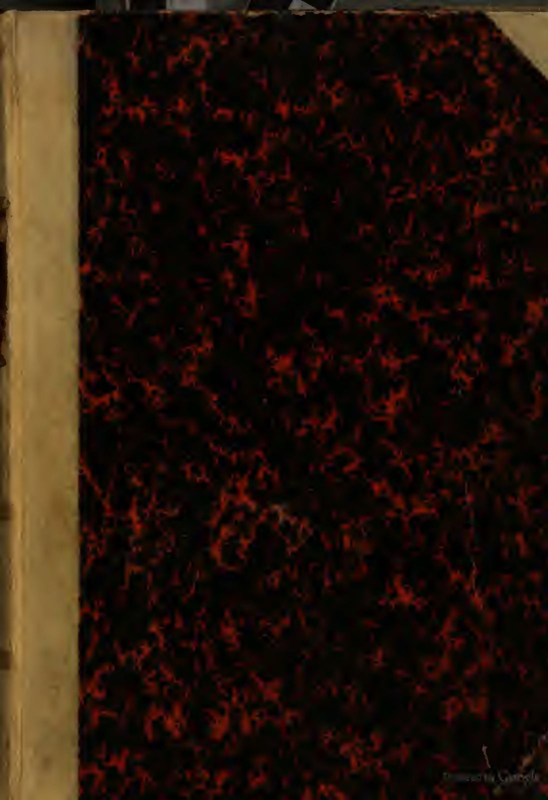






DELLE

FORME PARLAMENTARI

PER

EMILIO BROGLIO

DEPUTATO DI LONATO

MILANO

LIBRERIA BRIGOLA

FIRENZE — Libreria Bocca.
BOLOGNA — „ Marsigli e Rocchi.
TORINO — Libreria Bocca.
NAPOLI — „ Gius. Marghieri e Benedetto Pellerano.



DELLE FORME PARLAMENTARI

DELLE

FORME PARLAMENTARI

PER

EMILIO BROGLIO

DEPUTATO DI LONATO

> Sans discipline le patriotisme a aussi peu de chance dans une Assemblée nombreuse que la valeur sur un champ de bataille.
> DUMONT





BRESCIA

TIP. DEL GIORNALE LA SENTINELLA BRESCIANA

1865

SPECCHIO DELL' OPERA

INDICE DELLE MATERIE

INTRODUZIONE

LIBRO I.

Costituzione, autorità e privilegi del Parlamento.

Capitolo 6.°

Capitolo 7.°

Capitolo 8.°

Capitolo 9.°

LIBRO II.

Procedimenti parlamentari.

Capitolo 1.°

Apertura del Parlamento e operazioni preliminari.

Capitolo 2.°

Regole generali per le sedute.

CAPITOLO 3.°

Ordini del giorno e mozioni.

CAPITOLO 4.°

Regole di discussione.

CAPITOLO 5.°

Votazioni.

CAPITOLO 6.°

De' Comitati.

CAPITOLO 7.°

Comunicazioni tra le due Camere.

LIBRO III.

Formazione delle leggi.

CAPITOLO 1.°

Iniziativa delle leggi.

CAPITOLO 2.°
Processo de' bills.

CAPITOLO 3.°
Della sanzione regia.

CAPITOLO 4.°
Libertà di procedura parlamentare.

Capitolo 5.°

De' bilanci.

Capitolo 6.°

Delle petizioni.

Capitolo 7.°

Documenti parlamentari.

CONCLUSIONE.

AL COMMENDATORE UBALDINO PERUZZI

Deputato al Parlamento

ECC. ECC.

Ottimo amico!

Voi conveniste più d'una volta meco dell'urgente necessità di mutare profondamente il nostro sistema di procedura parlamentare, chi voglia trarre dalla nobile forma di governo che ci regge tutto il bene ond'ella è capace. Io ho cercato di preparare il terreno con questo libro, che metto sotto il vostro patrocinio, affinchè la legittima autorità che voi avete nella Camera gli venga in aiuto. Io così posso dire: munus meum adimplevi; *voi, certo, adempirete al vostro; quanto all'esito finale*

speriamo, anche quì, nella fortuna d' Italia, e nella saviezza de' nostri colleghi. Dico colleghi *per abitudine, e salvo sempre, s' intende, il beneplacito degli elettori.*

Conservatemi la vostra preziosa amicizia e ricevete i miei cordiali saluti.

Villa d' Este, 15 *Luglio* 1865.

Vostro affezionatissimo
EMILIO BROGLIO

DELLE FORME PARLAMENTARI

INTRODUZIONE

DELLE FORME PARLAMENTARI

INTRODUZIONE

Intendiamo per Forme Parlamentari quel complesso di norme e di regole, scritte o no, che le Assemblee Parlamentari impongono a se stesse, perchè le discussioni e le deliberazioni riescano, il più che si possa, ordinate, celeri ed efficaci. Coteste forme sogliono trovarsi raccolte ne' Regolamenti; i quali somigliano alle leggi in questo, che hanno lo stesso intento, cioè, creare la libertà di tutti frenando la dannosa e selvaggia licenza de' singoli; ma poi si differenziano dalle leggi nella forza dell'obbligazione; giacchè, non emanando essi da nessun'altra autorità fuori dell'Assemblea che volontariamente ci si è assoggettata, questa ha, per conseguenza, l'arbitrio assoluto di conservarli o mutarli, anche lì per lì, di caso in caso, come gli par meglio o gli torna più comodo. Il quale arbitrio, per altro, come tutti li

Delle Forme Parlamentari.

arbitrii, e più li assoluti, vuol essere usato, non abusato; laonde le Camere debbono, anche alla mutazione delle regole, procedere con regola; affinchè la mutazione stessa non sia mai, e non possa neanche parere, un atto di subitanea violenza partigiana, o un impeto sconsiderato; ma sia invece, e si mostri, sempre effetto di savia e ponderata deliberazione.

Regolamenti scritti o consuetudinari.

L'importanza, anzi la necessità, di tali Regolamenti balza agli occhi di tutti, e non ha, certo, bisogno d'essere dimostrata; sicchè non occorre nemmeno dire com'essi esistano in tutti i Parlamenti; ma poi non esistono dappertutto a un modo. Anche quì il campo è diviso tra i due sistemi famosi, quello della codificazione *a priori,* e quello della progressiva legislazione storica; ma quì, almeno, la differenza deriva dalla stessa ragione e forza delle cose. Ne' paesi dove esiste da secoli, anzi *ab immemorabili,* un Parlamento, come in Inghilterra (1), è abbastanza na-

(1) *The original or first institution of parliament is one of those matters which lie so far hidden in the dark ages of antiquity, that the tracing of them out is a thing equally difficult and uncertain .. Parliaments, or general councils, are coeval with the kingdom itself.* — New Commentaries on the Laws of England, by H. J. Stephen, Book IV, Chapter I. — *L'origine del Parlamento si perde nella notte de' tempi, e riesce difficile trovarne l'incerta traccia. Questo per altro sappiamo, che non ci fu mai regno d'Inghilterra senza Parlamenti, o meglio, senza Consigli generali.*

Lord Brougham ha per fatto storico, che se ci furono in Inghilterra tempi senza vera rappresentanza, nel senso odierno e preciso della parola, non ci furono però mai Re con poteri assoluti. — *To hold that representation always existed is manifestly absurd;*

turale che le regole della sua procedura si sieno venute accumulando a poco a poco, quasi per lenta e lunghissima alluvione; ne' paesi, invece, dove i Parlamenti son nati a un tratto, più o meno improvvisamente, come da noi, 'gli è troppo chiaro che dovessero pur nascere a un tratto, e insieme con loro, anche i Regolamenti, tutti d'un pezzo. Ecco perchè noi abbiamo, nelle nostre Camere, un Regolamento scritto, e nient'altro che un Regolamento scritto; ed ecco invece come avvenga che nel Parlamento inglese non ci sia un preciso Regolamento, nel senso proprio della parola; ma sì un complesso di regole procedenti da fonti diverse. A quel modo che l'antico Diritto Romano era parte scritto e parte non iscritto, o consuetudinario, non altrimenti sono le regole di procedura nel Parlamento inglese: delle quali alcune sono formulate e scritte, e si chiamano *Orders,* Ordini o Risoluzioni delle due Camere, ciascuna per sè; altre, invece, deri-

but we have no record of any time in which the power of the Sovereign was absolute... the legislative power, in other words, the supreme power in the State, was shared at all periods of time by the great landowners, the barons, and probably by the lesser Freeholders also. — British Constitution, by Henry, lord Brougham Chapter I. — *È assurdo pretendere che ci sia sempre stata una vera rappresentanza del paese: ma è certo, invece, che i nostri Sovrani non furono mai assoluti; al potere legislativo, cioè al supremo potere dello Stato, parteciparono, in tutt'i tempi, i grandi possidenti, i baroni; e fors' anche i minori proprietari di libero allodio.*

vano o dalla consuetudine antica — *ancient usage* — o dalla pratica moderna — *modern practice* —.

Ordini. Li *Ordini* si trovano diligentemente inscritti ne' *Giornali* delle due Camere, che sono una specie di processi verbali succinti, come diremo a suo luogo; e ce n' ha di tre sorta:

1.° Ordini permanenti — *Standing Orders* — i quali durano finchè non sieno formalmente mutati, e si trasmettono, per così dire, da un Parlamento all'altro. Alcuni di codesti Ordini sono, a dir vero, caduti in dissuetudine e si considerano obsoleti; ma è *legge e consuetudine del Parlamento* — e per *legge* gl'inglesi intendono il complesso di certi princìpi giuridici incontestati; mentre ciò che noi chiamiamo precisamente *legge*, essi lo dicono *statuto* — è dunque legge e consuetudine del Parlamento, che li *Standing Orders* siano sempre obbligatorii, come veri regolamenti, *as continual bye-laws*, finchè non vengano annullati da un voto formale (1).

(1) *Law and custom of Parliament; Lex et Consuetudo Parliamenti*, scrive Sir Edoardo Coke, legista famoso, *ab omnibus quærenda, a multis ignorata, a paucis cognita*. Le massime fondamentali di questa legge e consuetudine del Parlamento si suppongono custodite nel seno del Parlamento stesso; come la legge civile, che là chiamano *legge comune*, non punto scritta neanch' essa, giace nel petto di tutt'i giudici d'Inghilterra.

The common law of England is supposed to be in the bosom of the judges of the several courts of justice. They are, by the constitution of the kingdom, held to be the depositaries and oracles of the law of the land. Commentaries on the constitutional law of England, by Sir G. Bowyer, pag. 5.

2.° *Ordini sessionali* — *sessional Orders* — che sono regole stabilite per la durata d' una sessione, ma sogliono confermarsi al principio della sessione seguente; sono pochi, e poco importanti.

3.° *Ordini indeterminati*, senza che sia stabilito il tempo di loro durata. Secondo la *legge* del Parlamento cessano d' aver effetto ogni qual volta il Parlamento sia, non che sciolto, soltanto prorogato; ma molti di tali Ordini continuano in vigore per tutta la sessione, ed anche per successivi Parlamenti; vuol dire che la Camera li considera come interpretazioni e dichiarazioni della sua consuetudine antica o della sua pratica moderna (1).

La *consuetudine antica* si ricava, o da' Giornali della Camera; o dalla storia e da' vecchi trattati (2); o dall'esperienza de' membri più anziani, che è come dire dalla tradizione. S'intende poi senz'altro, che la Camera suol avere frequenti occasioni di spiegare e chiarire cotesta consuetudine antica, mediante positive risoluzioni, quando se ne presenta il bisogno. Consuetudine antica.

Finalmente la *pratica moderna* non si trovava quasi punto scritta in nessuna maniera fino a vent' anni fa; nè i Giornali delle Camere, nè le discus- Pratica moderna.

(1) *It agrees adhere to their observance as part of the settled practice of Parliament. May, pag.* 167.

(2) Il più stimato era quello di John Hatsell, primo Segretario — *Clerk* — della Camera, stampato nel 1785, col titolo *Precedents of Proceedings in the House of Commons, with Observations.*

sioni parlamentari raccolte e pubblicate, valevano a darne una precisa idea; ora per altro noi l'abbiamo, nitidissimamente esposta, nel famoso trattato di Erskine May [1]. Il quale l'ha dedotta, cotesta pratica moderna del Parlamento, con somma cura, dalla personale esperienza de' membri che più ne sanno; e particolarmente da quella dell' ultimo Presidente, Shaw Lefevre, adesso Lord Eversley, uomo riputatissimo in quell'ufficio [2]; al quale l'autore ha dedicato l'opera sua, facendogli pubblica professione di *profonda gratitudine, per averne ottenuto un' assistenza e delle informazioni inestimabili, quali nessun altro gli avrebbe potuto fornire* [3].

Necessità delle regole.

Da questa esposizione dello stato delle cose in Inghilterra appare chiaramente, che se gl' inglesi,

(1) *A practical Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament. By Th. Erskine May, Esq. First edition*, 1844. *Second edition*, 1851. *Third edition*, 1854. *Fourth edition*, 1859. *Fifth edition*, 1863. Le frequenti citazioni che io farò di cotesto prezioso libro, il quale sarà, naturalmente, il mio testo — *Tu sei lo mio maestro e lo mio autore* — si riferiscono sempre all'edizione del 1851; tranne quando è notata espressamente l' edizione del 1859, o del 1863, come avviene, per forza, in tutt' i casi d'aggiunte posteriori.

(2) *Presidente senza rivali* — UNRIVALLED — *i cui servigi eminenti sono universalmente riconosciuti, sicchè la Camera a ragione va superba della propria scelta, e ne rispetta l' autorità con volonterosa ubbidienza. — Edinburgh Review, January*, 1854, *pag*. 247.

(3) *The Author has, again, to acknowledge his deep obligations to Mr Speaker, from whom he has derived invaluable information and assistance, which no one else could have afforded. — May, Preface to the second edition.*

per quella loro profonda antipatia alla codificazione, non hanno mai voluto fare un Regolamento formale, come non hanno mai voluto fare una Costituzione scritta nè un Codice scritto, hanno per altro saputo provvedere, quanto noi continentali, e più di noi, e meglio di noi, alla regolarità della loro procedura parlamentare. E non poteva non essere così. Gl'inglesi sanno benissimo, e nessuno, certo, per un bel pezzo, gli leverà dal capo, che un Re nelle Camere, è la migliore forma di governo inventata dagli uomini e da'secoli; ma sanno altresì, che per farla durare e prosperare, codest'ottima forma di governo, è necessario che un profondo rispetto popolare circondi così le Camere come il Re. A circondare di rispetto i Re, tutt'i santi, come si suol dire, aiutano; ma per le Camere è più ardua l'impresa. Nate di favore popolare e di pubblica opinione, non ponno vivere senz'essa; eppure sono esposte ogni giorno a grave pericolo di perderla; tutti li atti della maggioranza, anche i più savi e prudenti, sogliono essere, ed è naturale che sieno, presentati al pubblico, da cento giornali d'opposizione, sotto l'aspetto di errori grossolani, d'insigni dappoccaggini, e spesso anche, pur troppo! si aggiunge, di servili condiscendenze. Al posto di Re non v'ha, solitamente, chi osi aspirare; mentre a migliaia si contano, ed è bene che si contino, i *pretendenti* agli onori parla-

mentari; tutta gente, per conseguenza, interessata a dir male de' presenti, per far luogo a' futuri. Il popolo, che fa le Camere, sa di poterle disfare, voglio dire sa di poterne mutare i membri, alla bella prima occasione; ed è naturalmente inclinato a trattare con minore riverenza codesta superiorità che gli è così vicina e alla mano. La vuota verbosità, che suol essere, e non può, fino a un certo punto, non essere il noioso peccataccio di una numerosa, e peggio d'una nuova e inesperta assemblea, e che produce i vanumi e le lunghe sterilità delle tornate parlamentari — ecco altrettante cause che fanno perdere a poco a poco alle Camere il rispetto e il consenso delle moltitudini. Queste infatti — insieme ad altre, nol nego — pur queste furono tra le cagioni, e non delle minori, per cui da ultimo si è veduto cadere in ruina il governo parlamentare di Francia.

A tanti e così gravi pericoli bisogna, dunque, ovviare; e se il primo di tutt' i rimedi, se il rimedio veramente sovrano per conservare quella preziosa corrispondenza di sentimenti e d'opinioni tra il paese e il Parlamento, sta nella rettitudine ferma e incrollabile degli uomini politici, e ne' buoni costumi delle popolazioni, non vuol dire che non ce ne siano altri; e tra li altri uno è, di certo, la bontà della procedura parlamentare; sicchè quella che pare, a

prima vista, una piccola questione di forme, la vediamo mutarsi, chi bene la consideri, in una grossa questione di sostanza. « Si cette branche de législation a été négligée, scrisse il savio Dumont, il benemerito editore delle opere di Bentham, c'est qu'on n'a point connu son importance. On n'a pas assez compris quelle influence le mode adopté pour les opérations d'une assemblée devait exercer sur ces opérations mêmes. *Ce sont des formes*, a-t-on dit: et pour les esprits superficiels, ce mot *forme* abaisse aussitôt la dignité de l'objet. Des *formes* sont des minuties ou des pédanteries; *qui voit en grand méprise les formes!* Si nous pouvions tracer exactement l'histoire de plusieurs corps politiques, nous verrions, que tel s'est conservé, tel autre s'est détruit, par la seule différence de leurs modes de délibérer et d'agir . . . . Si les anciens Etats généraux de la France ont été si faibles et si impuissants, c'est qu'ils n'ont jamais su se donner une bonne discipline, une bonne forme de délibération . . . . Sans une bonne discipline le patriotisme a aussi peu de chance dans une Assemblée nombreuse, que la valeur sur un champ de bataille . . . Le Parlement d'Angleterre, moins puissant, dans son origine, que les Etats généraux, mais plus régulier dans son institution, a su se maintenir au milieu des orages, et sous les princes les plus despotiques . . . Entre tan

d'écrivains qui ont rendu compte de la constitution britannique, et qui ne demandaient qu'à la vanter, il est étonnant qu'aucun d'eux n'ait pris pour sujet de ses éloges une de ses parties les moins connues et les plus estimables, *le régime interne* du Parlement, les règles auxquelles il s'est assujetté dans l'exercice de ses pouvoirs. Cependant ces formes ont eu la plus grande influence sur le maintien et l'accroissement de la liberté nationale. L'éloquent et profond auteur de l'*Histoire de l'anarchie de Pologne,* M.r Ruthière, en étudiant les malheurs de cette république singulière, où il n'a manqué ni de grandes vertus, ni de grands caractères, ni d'habiles patriotes qui avaient prévu la ruine de l'Etat et conçu les moyens de le sauver, a été conduit à reconnaître, que le principe de tous les maux était dans les formes mêmes de la déliberation, dans ses formes vicieuses, qui, dans quelque Etat libre qu'on les eût trasplantées, y auraient bientôt naturalisé l'anarchie (1) ». Il Bentham stesso, il quale era, come tutti sanno, un acutissimo osservatore de' fatti, lasciò scritto, che tutto il bene e tutto il male di che è capace un'assemblea politica dipende da due cause generali; la prima, la più palpabile e la più effettiva, sta nella sua *composizione;* l'altra nel me-

(1) Dumont. Oeuvres de Jérémie Bentham. Tactique des Assemblées politiques délibérantes. Discours préliminaire.

todo delle sue operazioni[1]. E uno scrittore della stessa nazione, molto più recente, il quale, nella Rivista d'Edinburgo, trattò codesto argomento delle forme parlamentari con quel vivo ingegno e quella sicura cognizione delle cose e de' fatti, che sono due doti così preziose e così rare altrove, e che pure si trovano maravigliosamente combinate negli scrittori inglesi, notava anche lui, che li ordini difettosi ne' Parlamenti sono, addirittura, un grave danno politico — *a grave political evil* — e che il correggerli sarebbe impresa degna de' migliori statisti del nostro tempo[2].

Finalmente, perchè appaia manifesto come questa necessità di avere ne' Parlamenti le migliori forme possibili sia fortemente impressa nell'animo di quanti posero un qualche studio in codesta materia, e perchè una voce italiana — e qual voce! — non man-

(1) *The good or evil which an Assembly may do depends upon two general causes: the most palpable and the most powerful is its* COMPOSITION; *the other is its* METHOD OF ACTING. Bentham *Essay on political tactics.* Chapter I.

(2) *The practical correction of which (evil) would be a worthy achievement for the first statesmen of our age.* E più sotto, esponendo i vantaggi ottenuti con una leggera modificazione di consuetudini nella Camera de' Comuni, conchiude: *That such results should be attainable by so small a change of practice is an illustration of the political importance of mere forms, and of the necessity of regarding them with the eye of a statesman.* — Tali risultati ottenuti mediante così piccola mutazione provano l'importanza politica delle mere forme, e il grande riguardo che uno statista gli debbe avere. — *The Edinburgh Review, January*, 1854, pagine 259, 268.

chi nel concerto, mi si permetta d'aggiungere qui l'opinione del conte Cesare Balbo, il quale è forse in Italia, non dirò il più illustre, ma il più assegnato scrittore politico de' nostri tempi; e la cui fama, benchè grande, pure non è tanta, per avventura, quanta, a mio giudizio, meriterebbe. Or dunque il Balbo, in quel suo ottimo volume, postumo pur troppo! e pur troppo incompiuto, *Della Monarchia rappresentativa in Italia,* entrando a discorrere de' Regolamenti parlamentari, dice così:

« A tutte le parti parlamentari egualmente è desiderabile un buon regolamento interno delle due Camere. A sinistra come a destra, ai progressisti come ai conservatori, ai più arditi come ai più prudenti, importa del paro che gli affari recati ai Parlamenti vi si facciano bene e prontamente; e dalla maggiorità bensì principalmente, che ciò è essenza di ogni Governo rappresentativo, ma dopo avere udita la minorità, che ciò pure è di quella essenza. Se v' ha un campo su cui si possano riunire le due parti opposte, questo è certamente. Dico le parti parlamentari, le quali hanno interesse a far camminar bene i Parlamenti, non quelle che hanno interesse a scompigliarli da fuori od anche da dentro. Ma non pensiamo oramai più a costoro; entriamo tranquilli e concordi in questo campo di concordia e di tranquillità ».

« Intanto egli è chiaro che per far andar innanzi tutto il governo rappresentativo, la prima legge o regola da stabilire è quella che faccia andar innanzi e bene le Camere ».

« ... Passando ora ai regolamenti interni propriamente detti delle Camere, io mi scuserò per l'ultima volta, ma più che mai, di tenere quasi senza eccezione per gli usi inglesi contro ai continentali. E ricorderò prima quella ragione generale, che mi pare conchiudente per sè ed *a priori:* dover pur essere necessariamente migliori quei regolamenti sorti dalla sperienza di lunghi secoli, e che han prodotto frutti d'inaudita sapienza e fortuna parlamentare, e in quella monarchia rappresentativa e nelle repubbliche americane che li imitarono; e dover pur essere peggiori quei regolamenti che furono creati ad un tratto, senza niuna sperienza, da nuovissime assemblee, e che non hanno finora prodotto se non frutti di disordine e sventure parlamentari e nazionali ».

« Quando s'aprì il primo Parlamento piemontese, primo in tempo degli Italiani, il ministro propose e le Camere accettarono un regolamento provvisorio tolto di botto dal franco continentale, toltoci di botto poi dai Parlamenti di Napoli e di Roma. Fu uno di quegli errori teorici di quell'epoca, che rimarranno giustificati presso agli imparziali dalle pressanti ne-

cessità. Non erano, non sono se non tre metodi possibili in questa materia: 1° Far da sè un regolamento diverso da ogni altro usato, inventando; ma nemmeno a quel tempo di tal moda, non si pensò di seguirla in questo fatto dipendente più d'ogni altro dagli sperimenti; 2° imitare il metodo inglese-americano; 3° o il franco continentale. Ma il primo non era, non è noto, nè guari pubblicato, nè quasi scritto; ed il secondo all'incontro scritto, pubblicato e nelle mani di tutti. Ondechè non si poteva in pochi giorni o settimane fare allora quello studio lungo e difficile anzichè no, il quale poi non è ragione di tralasciare ora a tempi più posati. *Il non farlo o il non arrendersi ai risultati dello studio fatto non sarebbe altro oramai in noi liberali, se non quella pigrizia di mutare ciò che conosciamo ed abbiamo praticato, la quale noi criticammo tanto e sì a lungo negli stazionari assolutisti* ».

« Quando si studiano con qualche attenzione e nei loro congegni particolari tutte queste nostre macchine rappresentative continentali; cessa la meraviglia che elle abbiano operato così male e si sieno sgangherate così prontamente; sorge all'invece lo stupore che elle abbiano fatto e sien durate tanto. Bisogna dire che sia proprio in queste macchine una intima e gran virtù preservatrice o rimediatrice, che le riponga in sesto e le faccia tirare innanzi bene o

male, anche quando mal fabbricate dapprima e scomposte poi (1) ».

Qui parmi sentire, tanto è naturale, una domanda del lettore: poichè l'importanza delle buone forme parlamentari è così unanimemente riconosciuta; poichè il più antico e il più illustre parlamento è l'inglese; e poichè le forme inglesi sono le migliori; o come avvenne che i parlamenti continentali non abbiano imitato, senz'altro, quell'esempio famoso? non abbiano copiato, addirittura, quell'eccellente modello? La risposta a una tale domanda potrebbe, a dir vero, essere difficilissima; giacchè se spesso costa fatica, e si corre pericolo d'ingannarsi, chi voglia assegnare le cause precise d'un fatto accaduto, o come si dice, d'un fatto positivo, di regola poi è impresa molto più ardua, e qualche volta anche disperata, il voler assegnare le cause d'un fatto negativo, che non è accaduto; le cause, insomma,

Perchè non fu imitato il sistema inglese.

D'un fatto celebre
Che non seguì.

Tuttavia il caso fa che in questa occasione si possa rispondere sicuramente.

Già il Balbo ci ha detto, or ora, come fosse molto spiacevole, ma molto naturale, che in Italia, in quella

(1) Della Monarchia rappresentativa. Libro II. Capo VI.



gran furia del 48, si prendessero a imitare dai neonati parlamenti le forme francesi invece delle inglesi; qui, davvero, non c'è nulla di strano; c'erano due metodi tra cui scegliere: uno buono, ma complicato e noto a pochissimi; l'altro cattivo, ma con un'aria falsa di semplicità che lo faceva creder buono, e per giunta notissimo a tutti; il tempo premeva; mettere innanzi obiezioni di forma sarebbe parso, in que' giorni ardenti, un voler seminare difficoltà di sostanza; i pochi che sapevano tacquero, e il modello cattivo fu preferito al buono.

Ma la stranezza è invece grandissima, chi si porti in Francia, nel 1789. Allora si voleva trapiantare in quel terreno appunto il governo parlamentare inglese, che il Montesquieu, e cento altri dopo lui, certo colla più gran ragione del mondo, avevano magnificato ed esposto all'ammirazione delle genti; o come potè dunque avvenire, che al primo discorrere di regolamento, non si sia deciso, all'unanimità, di adottare, a occhi chiusi, le norme di procedura parlamentare che prevalevano, da secoli, in Inghilterra, con risultati così felici?

Ci sarebbe, intanto, e prima di tutto, una spiegazione molto semplice e molto naturale del fatto; una spiegazione che si presenta subito, da sè, alla mente; voglio dire l'ignoranza profonda nella quale i francesi sogliono essere di tutto quanto accade

fuori di casa propria. Se delle cose forestiere sanno così poco e così male adesso, in questi tempi di telegrafi e di vaporiere, o quanto meno e quanto peggio non le dovevano sapere un secolo fa? Ma neanche codesta scusa dell'ignoranza — che scusa! — non la possono invocare. Due inglesi, il Bentham e un anonimo, con un ginevrino, il Dumont, pensarono a fornire a' francesi, in tempo utile, le cognizioni opportune; e non contenti di questo, pensarono anche a farle pervenire in Francia, quelle cognizioni, nel miglior modo possibile per dargli efficacia; le misero niente meno che sotto *le grand' ali* del Conte di Mirabeau! Eppure nemmeno codesta precauzione di pochi savi bastò a vincere la stolta superbia di molti ignoranti; ecco infatti come andò la cosa, secondo la narrazione che ne fece il Bentham stesso, nel 1791, e più tardi il Dumont. È una storia un po' lunga, ma se non altro, è vera; vada per quelle, che mentre sono molto più lunghe, sono poi anche molto meno vere.

Non appena si diffuse, nel 1789, la notizia della convocazione, in Francia, degli Stati generali, che divennero poi le troppo famose Assemblee rivoluzionarie, il Bentham, al quale uno studio profondo aveva insegnato che « la libertà politica dipende dalla frequente e genuina manifestazione della volontà generale; che la genuina manifestazione di co-

testa volontà generale dipende dalle buone forme di procedura delle assemblee deliberanti; che coteste forme, chi le voglia convenienti ed efficaci, non debbono già essere il frutto d'immaginose speculazioni *a priori*, o di ragionamenti filati sottili — *fine-spun speculation* — ma sì di lunga e sicura esperienza; che all'atto pratico le forme usate nel parlamento inglese facevano ottima prova e si mostravano, non che opportune, eccellenti — *in these points resides the singular excellence, or rather exclusive fitness of the british mode;* — che lì stava, per un osservatore sagace, il segreto e inavvertito semenzaio delle libertà d'Inghilterra — *in this bye-corner an observing eye may trace the original seed-plot of english liberty;* — che dunque, in cotesta materia, egli stesso, malgrado una sua naturale inclinazione verso le ardite riforme, credeva che il meglio fosse copiare senz'altro — *though disposed to have hazarded invention, I have found nothing to do but to copy;* — persuaso di tutto questo, e vedendo che li antichi Stati generali di Francia, e li Stati provinciali di Bretagna, Linguadoca e Borgogna, e le recentissime Assemblee provinciali (1), non avevano prodotto nulla di bene per la pessima natura delle loro forme di procedimento — subito

(1) Istituite, nel 1778, la prima, del Berry; nel 1779, la seconda, della Haute Guyenne; ed estese, nel 1787, a tutto il regno.

pensò che sarebbe stato lavoro utilissimo lo stendere un trattato teorico e pratico, sulla *Tattica politica*, ossia sulla disciplina e le forme da osservarsi nelle assemblee parlamentari; e dedicarlo agli Stati generali di Francia (1).

In un progetto di dedica spiegava, molto nobilmente, com'egli, inglese, credesse conveniente portare la sua pietra al nuovo edificio della libertà in Francia. « Respingerei da me, diceva, respingerei con orrore la lode di patriottismo, se per essere amico al mio paese dovessi poi essere nemico al resto del genere umano. Gl' interessi permanenti di tutt' i popoli sono identici; e io credo giovare alla mia patria quando m' adopero per dare alla Francia, nella misura delle mie forze, una costituzione liberale e conveniente ».

L' occasione gli pareva opportunissima. Un'assemblea politica, rappresentanza d' una grande nazione, doveva adunarsi per la prima volta; tutto era nuovo per lei, tutto gli era ignoto; si trovava nella condizione d'un industriale che prima di lavorare all' oggetto della sua manifattura fosse costretto a fabbricarsi li strumenti del lavoro; offrire in presente a costui tutta la serie delli strumenti, d'una tem-

(1) La parola *Tattica*, dice il Bentham stesso nel principio del suo *Essay*, derivata dal Greco, e divenuta famigliare per la sua applicazione alla milizia, significa l' *Arte dell' ordine*.

pera trovata ottima alla prova, con una chiara spiegazione del modo d'usarli, si poteva credere, davvero, un bel regalo.

Siccome li eventi precipitavano, s'accorse che gli sarebbe mancato il tempo di svolgere ampiamente, a suo modo, tutta la materia; concentrò dunque i primi sforzi sopra un capitolo dell'opera, che riuscì poi il sesto: *Del modo di discutere e deliberare;* e gli venne fatto di poterne mandare alcune copie a Parigi, una delle quali al Mirabeau, il giorno stesso della prima adunanza; anzi il Mirabeau aveva ricevuto li stamponi, di mano in mano, e ne aveva fatto, o fatto fare, la traduzione.

In quel mentre un altro inglese, di cui non sappiamo il nome, compilava in furia, e mandava allo stesso Conte famoso, un riassunto delle regole e delle pratiche seguite nella Camera de' Comuni; il quale, tradotto e stampato nel 1789, comparve in pubblico con questa prefazioncella del Mirabeau: « J'ai cru qu'il serait utile, dans la situation présente des affaires nationales, de connaître le règlement qu'observe la chambre des communes d'Angleterre pour *débattre* les questions politiques et pour *voter*. Un peuple depuis si longtemps occupé d'affaires politiques dans de grandes assemblées, doit necessairement s'être approché du mieux possible, du moins quant'aux formes indispensables pour pré-

server les débats de toute confusion, et le résultat des opinions de toute incertitude ».

« Aucun ouvrage anglais n'a fait connaitre exactement ces formes (1); le compte qu'on en va rendre n'est pas complet, mais tout ce qu'il contient est authentique ».

« Je dois ce travail, *entrepris uniquement pour la France,* — si vede che il Mirabeau conosceva i suoi polli — à un Anglais qui, jeune encore, a mérité une haute reputation, et que ceux dont il est particulièrement connu regardent comme une des espérances de son pays. C'est un de ces philosophes respectables dont le civisme ne se borne point a la Grande Bretagne. Citoyens du monde, ils désirent sincèrement que les Français soient aussi libres et non moins généreux qu'eux-mêmes (2) ».

« Il n'est pas inutile d'ajouter que l'auteur, après avoir fini son travail, l'a communiqué à plusieurs membres de la législature anglaise, qui ayant fait un grand nombre de campagnes parlementaires, en connaissent toute la tactique; ainsi l'on peut dire avec vérité que cet écrit est classique en son genre ».

(1) Dell'opera classica dell'Hatsell, pubblicata quattr'anni prima, si capisce che nessuno, in Francia, se ne dava per inteso.

(2) Queste parole avrebbero lasciato supporre che l'anonimo fosse lo stesso Bentham; ma l'elogio che questi gli tributa, chiamandolo *eminently qualified* per quel lavoro, eseguito, aggiunge, a sua insaputa, *without my knowledge*, esclude assolutamente l'ipotesi.

Or bene; che effetto produsse *lo scritto classico* presentato a' suoi concittadini e a' suoi colleghi da un personaggio così importante quale era il Conte di Mirabeau nel 1789? Il Bentham, con una certa tinta di dispetto, troppo naturale in qualunque autore che trovi d'avere sprecato l'olio della lucerna e l'inchiostro del calamaio, lasciò scritto così: Si avrebbe dovuto congetturare che in quelle circostanze i due lavori tornassero molto graditi; anzi, tirando a indovinare, c'era quasi a temere che si adottasse la pratica inglese con una imitazione fin troppo cieca e servile; appunto così! L'evento invece provò che si avrebbe potuto risparmiarne la fatica. Il riassunto pratico delle regole parlamentari inglesi, se fu stampato, non se ne fece poi nessun uso, affatto; e quanto al trattatello teorico, non fu nemmeno pubblicato; bene si disse all'autore che aveva trovato tanti proseliti quanti lettori; ma non è un gran vanto codesto, perchè in que' giorni così affaccendati nessuno aveva tempo o voglia di leggere. In somma, nè la pratica inglese, nè la ragione inglese, furono apprezzate punto o poco; uno scarso numero di locuzioni parlamentari inglesi, e anche queste adoperate, il più delle volte, a sproposito, ecco tutta la messe raccolta da un campo così ubertoso. Ma la saviezza delle regole inglesi mai non si trovò messa in luce maggiore come in quell'occa-

sione; agli effetti benefici derivati all'Inghilterra dalla loro osservanza, fanno riscontro preciso le funeste conseguenze ch'ebbe in Francia la loro trascuranza. Egli è pur vero che la pratica francese si andò, a poco a poco, migliorando; manco male; altrimenti la cosa pubblica, invece di camminare così zoppa, non camminerebbe affatto, da un pezzo; ma appunto i successivi miglioramenti furono tutti una forzata imitazione della pratica inglese [1].

Il Dumont poi, il quale nel *Courrier de Provence,* giornale da lui diretto in quel tempo, con una fatica, dice, *souvent répétée et toujours inutile,* insisteva sulla necessità di mutar sistema, ci dà la chiave di codesto curioso enimma. L'Assemblea Nazionale, sentito subito il bisogno — sfido io! — di darsi un regolamento, ne affidò l'incarico a una commissione; il Mirabeau mise fuori i preziosi materiali ricevuti da Londra; ma uno de' membri gli oppose una questione pregiudiziale, in nome dell'onore nazionale offeso da codeste istruzioni straniere: *Nous ne voulons rien des Anglais, nous ne devons imiter personne!* E i colleghi, s'intende, gli fecero tutti coro; anzi mi pare sentirgli di qui battere le mani a un così ardente e così illuminato patriota; bravo lui! e bravi loro!

(1) *The Works of Jeremy Bentham, published under the superintendence of his executor, John Bowring.* Volume II, pag. 330 - 1.

Imitazione ginevrina.

Ma al Dumont era almeno serbata, molti anni dopo, la consolazione, di vedere accolte, nella sua patria, quelle savie idee, che si era invano adoperato a far prevalere in Francia. Ginevra, ricuperata la sua libertà per le sconfitte napoleoniche del 1813, abbandonata la forma democratica pura antecedente, ebbe un potere esecutivo nel Consiglio di Stato, e un potere legislativo nel Gran Consiglio. Questi, non appena costituito, incaricò una commissione di prepargli un progetto di regolamento. « Comme on savait, scrive il Dumont, que je m'étais longtemps occupé de cet objet, je fus nommé de ce comité et chargé du premier travail. Je m'estimai fort heureux de me prévaloir de la rare circonstance d'une assemblée nouvelle, qui n'avait point encore d'organisation, pour lui en présenter une qui fût conforme, autant qu'il était possible, aux excellents principes dont j'avais vu de si heureux effets en Angleterre. Mon projet, soumis à de longues discussions, d'abord dans le comité, ensuite dans l'assemblée, fut modifié dans divers détails, mais il ne fut point altéré dans les dispositions principales .... Un membre du parlement britannique, qui serait présent à une de nos séances, y retrouverait toutes les formes auxquelles il est accoutumé: par exemple, les propositions connues d'avance, consignées par écrit; point de lecture de discours; point de liste d'orateurs;

trois débats distincts sur les lois; la conversion de l'assemblée en comité général; et les mêmes règles de police [1] ».

L'articolo LXXIV riserbava espressamente al Consiglio — riserva inutile, a dir vero, ma fatta, probabilmente, per raddolcire l'opposizione — riserbava al Consiglio la facoltà di mutare il regolamento; nè mancò chi ne facesse la proposta; ma venne respinta; e il regolamento fu confermato per lungo tempo d'anno in anno. « Ceux mêmes, qui n'avaient adopté des formes si nouvelles pour nous, qu'avec une espèce de défiance ou de répugnance, ne voudraient pas revenir à notre ancien mode de délibération [2] ». E tant'è che anche adesso, malgrado le modificazioni richieste da' mutamenti costituzionali avvenuti in quel paese dal 14 in poi, il Regolamento del Cantone di Ginevra si conserva, sostanzialmente, tal quale il Dumont ebbe allora la soddisfazione di farlo adottare, all'inglese. Laonde quelle stesse forme di procedura parlamentare che furono, e sono, trovate così buone, da secoli, in un paese monarchico, aristocratico, e per così dire, mondiale, qual'è l'Inghilterra, eccole sostenere felicemente la riprova dell'esperienza, da cinquant'anni, in un altro paese,

(1) Dumont. Œuvres de J. Bentham. Règlement pour le Conseil représentatif de Genève. Exposé préliminaire.

(2) Ibid.

repubblicano, democratico e microscopico, qual'è il cantone di Ginevra. O cosa volete di più a rimanere persuasi della loro intrinseca bontà, e dell'assoluta convenienza di farle nostre anche noi?

Ottimo esempio per noi.

E se non vi basta, specchiatevi nell'esempio della Francia, che ebbe forme così diverse, le forme che noi abbiamo, sciaguratamente, copiate, e dove il sistema parlamentare è andato a rotoli, una, e due, e tre volte. Oh!, si dirà, non è andato in ruina per questo! Nè io pretendo sostenere, e l'ho già detto, che ci sia andato per questo solo; bene sostengo che anche questo ci entrò per la sua parte, e *pars magna fuit*. Indagare sottilmente quanta sia stata quella parte precisa, sarebbe opera erculea, anzi sisifea, voglio dire impossibile e vana; ma poichè una buona parte ce l'ebbe sicuramente, o perchè vorremo noi ostinarci a conservare una funesta eredità, piena di liti e di pericoli, quando allungando appena la mano possiamo afferrare e appropriarci una mercanzia garantita, che ha fatto ricchi e felici altri paesi? Donde cotesto sacro orrore per ogni riforma? E da che pulpiti ci vengono le prediche in favore d'una superstiziosa conservazione? Egli è pure un fatto curioso! I popoli, i partiti, e li uomini essenzialmente rivoluzionari, sono essenzialmente nemici d'ogni riforma; e non vogliono capire, che le rivoluzioni, come le guerre, anzi molto più delle guerre,

sono in sè stesse un male; un male talora necessario, pur sempre un gran male: quando invece le riforme sono in sè stesse un bene; portano con sè tutto il bene, lasciando tutto il male, delle rivoluzioni; sono in somma, il vero e durevole progresso delle società civili. Eppure quelli che si chiamano *progressisti* per antonomasia — o per antifrasi? — non ne vogliono sapere. E il Signore li benedica!

I progressisti nemici al progresso.

Perchè taluno potrebbe dire gratuita cotesta mia asserzione, che il partito il quale s'intitola *progressista* per eccellenza soglia avere un'invincibile ripugnanza alle riforme, che sono il vero progresso, io sono costretto a invocare, pur chiedendone scusa, un esempio che m'è personale. Se c'è nella scienza delle costituzioni una teoria vecchia, tarlata, codina, una teoria che rimonta al contratto sociale, una teoria dimostrata falsa e perniciosa da tutti, si può dire, i pubblicisti inglesi, e dal Conte Cesare Balbo, che vale per molti, in Italia, gli è quella dottrina secondo la quale costituzioni e statuti sarebbero colonne d'Ercole, Dei Termini, immobili, intangibili, *tabù;* e non basterebbe a riformarli e perfezionarli l'autorità del Parlamento, che è pure la massima delle autorità, la rappresentanza unica e intera e perpetua della sovranità nazionale; ma si richiederebbe una sovranità straordinaria — concetto bizzarro e straordinario davvero — una so-

vranità de' giorni di festa, una *costituente;* che vuol dire una *rivoluzione bandita.* Ebbene, tutte codeste eresie politiche, nemiche d'ogni civile e sociale perfezionamento, quando impediscono il lavoro naturale, quotidiano e costante delle riforme; codeste eresie, nemiche d'ogni vero progresso, le sono un vangelo per li uomini del partito che si crede, o si vanta, *progressista* e *avanzato;* — alcuni si vantano, ma i più si credono proprio in buona fede. E tutte le volte ch'io mi provai in Parlamento a introdurre qualche riforma d'evidente e assoluta necessità, come la diminuzione del *Quorum*, ossia del numero legale de' membri — anzi la proposta era anche più modesta di così — apriti cielo! bisognava sentirli; chi avesse voluto metterli in una gabbia di ferro, addirittura, non potevano mandare più alte grida; e l'onorevole Depretis venne al mio banco per dirmi, che quella proposta, ch'io avevo presentata d'accordo col Conte di Cavour e dietro l'esempio del Senato, la era un disastro, o una sventura, o una calamità — non ricordo bene quale de' tre. Lascio pensare s'io ne rimanessi esterrefatto!

Un altro esempio, cioè un'altra prova, e ho finito. Egli è ormai dimostrato, anche qui dietro la fida scorta del Balbo, quanto sia contraria ad ogni lume di ragione l'istituzione, tutta francese, degli Uffici nella Camera, e quanto sia necessario e ur-

gente l'abolirla. Fino dal 1850 una Commissione incaricata di presentare un progetto di riforma al Regolamento, *convinta*, diceva, *che il sistema degli Uffici non presenta alcun vantaggio essenziale e ha vizi fondamentali che non ammettono modificazione ... non esitò a pronunciarsi, unanime, meno un voto, contro la sua conservazione.* Ora, poichè tra' membri di quella Commissione c'era l'onorevole Lorenzo Valerio, archimandrita, allora, della sinistra e del *progresso* (1) — chi gli avesse detto che sarebbe finito Gran Croce e Prefetto, guai! — mi venne subito il sospetto che il solo nemico di quella desiderata riforma sarebbe stato lui; seppi, infatti, più tardi, ch'io non m'ero ingannato. È naturale; l'uomo, dice Bacone, tanto può quanto sa.

Necessità di continue riforme.

Non così noi, di certo. Noi siamo caldi, costanti appassionati propugnatori d'ogni riforma, perchè vogliamo il progresso, e non vogliamo le rivoluzioni, se non quando non se ne possa, in nessun modo, fare a meno. Noi crediamo che debba essere carattere proprio d'ogni buona istituzione una essenziale perfettibilità; al che è necessaria una perpetua riformabilità, naturale, spontanea, inerente all'istituzione stessa, senza bisogno d'estrinseci aiuti o interventi. Noi crediamo, come dice, così bene, al so-

(1) Era appunto il titolo d'un suo giornale.

lito, il Manzoni, che *nessun uomo è tale da compir la serie dell'idee in nessuna materia; e, come nell'opere della produzione materiale, così in quelle dell'ingegno, ogni generazione deve vivere del suo lavoro, e riguardare il già fatto, come un capitale da far fruttare, non come una ricchezza che dispensi dall'occupazione* (1).

Data poi la perfettibilità dell'istituzioni, bisogna che sia negli uomini politici un'abitudine perseverante, instancabile, di chieder le riforme. Sulle prime s' incontrano sempre ostacoli, difficoltà, ripugnanze; ma alla lunga chi ha ragione la vince, e non c'è giusta riforma, per quanto gravissima, che non si ottenga. Anche qui sono maestri incomparabili gl'Inglesi. Sanno, quasi per proverbio politico, che *a truth in the House of Commons requires a great deal of soaking* (2) e non si lasciano mai spaventare dalle resistenze, per quanto dure e ostinate. L'abolizione della schiavitù, l'emancipazione de' cattolici, la libertà di commercio e di navigazione, sono vittorie che costarono venti, trent'anni di lotta. Che più? Il famoso *Bill di Riforma* — antonomasia vera, codesta; quando, con quell'atto, senza bisogno di Assemblee costituenti gravide sempre di pericoli, o

(1) Discorso storico. Capitolo II. Pag. 171 dell'edizione riveduta.

(2) Una verità ha bisogno, nella Camera de' Comuni, d'un lungo periodo di macerazione.

di pieni poteri, o d'altre simili esorbitanze, per sola forza dell'incontestata onnipotenza parlamentare, si fece niente meno che una profonda mutazione nella rappresentanza del paese, sopprimendo antichi collegi elettorali e creandone di nuovi — il famoso *Reform Bill* fu vinto dopo una battaglia di sessantacinque anni! Lord Chatam aprì il fuoco nel 1766; definì il vecchio sistema di rappresentanza *the rotten part of our constitution* (1); e profetando come non passerebbe un secolo senza che, o cadesse da sè, o fosse amputato, propose un suo progetto di riforma (2). Da noi, chi profetasse una data riforma per un tempo non più vicino d'un secolo, farebbe ridere; ma non sempre chi ride ha diritto di ridere; gl'Inglesi poi, di massima, ridono poco e tirano via. Nel 1780 un altro progetto del Duca di Richmond; nel 1782 un terzo progetto messo fuori dal grande figlio di Lord Chatam, Guglielmo Pitt, al quale vennero a dar forza, l'anno dopo, ventimila firme di petizioni; nel 1785, lo stesso Pitt, divenuto primo ministro, propose un quarto progetto; nel 1790 quinto progetto d'un M.r Flood; nel 1792 sesto progetto di quel M.r Grey, al quale,

(1) Un membro fracido del nostro corpo politico.

(2) *It cannot continue a century; if it does not drop, it must be amputated.* The constitutional history of England, by Erskine May. London, 1861 pag. 327.

divenuto poi Lord e ministro, era serbata la gloria di spuntarla quarant'anni più tardi; ma allora infuriava in Francia quella spaventosa rivoluzione, *che parve destinata*, dice uno storico, — ecco li effetti delle rivoluzioni, anche delle più grandi e ammirate — *a comprimere, per due generazioni, la libertà in Inghilterra* (1); sicchè il Pitt, pur dichiarando ch'egli si manteneva fedele al principio della riforma, soggiunse per altro, che ad attuarla in tali circostanze si correva troppo pericolo di confusione e d'anarchia, e che quello non era tempo d'arrischiati esperimenti: *this is not a time to make hazardous experiments.* La proposta del Grey venne infatti respinta da 232 voti contro 41. Stette zitto per quattr'anni; poi, nel 1797, tornò all'assalto, sostenuto dall'eloquenza di Erskine e di Fox; invano; *la riforma,* dice lo storico, *si confondeva ancora colla rivoluzione, e i riformatori parevano Giacobini;* i voti furono 91 e 256. La guerra titanica contro Napoleone occupava tutte le menti; eppure nel 1809 Sir Francis Burdett, e nel 1810 M.r Grey, diventato il Conte Grey, mantennero vivo il sacro fuoco; nel 18 e nel 19 troviamo ancora Sir F. Burdett sulla breccia; nel 20 Lord John Russell fece in questo campo le sue prime armi, e

(1) *That ghastly revolution, which for two generations was destined to repress the liberties of England.* — Ibid. pag. 334.

vinse, non dirò una battaglia, ma una scaramuccia [1]. Nel 21 la causa della riforma poco mancò non si vincesse in una Camera semivuota, 43 contro 55; nel 22, e nel 23, e nel 26, Lord John ritentò la prova e fu sempre sconfitto; celebri casi di corruzione elettorale vennero in suo aiuto; nel 28 propose il *disfranchisement,* ossia la perdita della rappresentanza, per due collegi venduti, Penryn e East Retford, e la trasmissione del loro diritto elettorale a Manchester e Birmingham; ci fu crisi nel ministero di Lord Wellington; ne uscirono i membri più liberali e più intelligenti, li amici dell'illustre Canning, quali erano Huskisson e Palmerston, e rimasero soli e duri a resistere con Wellington i *Tories* puri; nel 30 nuove proposte di Lord John respinte da 188 voti contro 140; muore Giorgio IV, ed essendo il Re *caput principium et finis Parliamenti* [2] la sua morte implica scioglimento; si fanno le elezioni generali sul campo di battaglia della Riforma; se non si ottiene ancora una maggioranza favorevole, si sente venire, direi quasi, l'aura del tempo nuovo e della vittoria; alla bella prima seduta, nella discussione dell' indirizzo alla Camera de' Lordi, Lord Grey manifesta la sua spe-

(1) Ottenne che il borgo di Grampound, convinto di corruzione elettorale, perdesse la sua rappresentanza in Parlamento, e che le due sedie vacanti si attribuissero alla Contea di York.

(2) *Blackstone, Commentaries, Lib.* 1 *Cap.* 2.

ranza, che il Ministero non vorrà più oltre resistere all'evidente volontà del paese; Lord Wellington, il quale sapeva condurre molto meglio un esercito che un Parlamento, si dichiarò irremovibilmente contrario a qualunque riforma; fu come pronunciare la condanna di morte al suo ministero: nella Camera de' Comuni Brougham annunziò quella stessa notte la sua intenzione di presentare una proposta di riforma; al primo voto politico il Ministero Wellington fu rovesciato, e si formò il Ministero Grey, collo stesso Brougham Lord Cancelliere; il Ministero della Riforma. Il 1° Marzo 1831 Lord John Russell espone, d'accordo col Ministero, il suo progetto; dopo sette notti di discussione ne viene permessa, senza votazione, al solito, la prima lettura; li 22 Marzo, in una Camera di 608, il più gran numero di membri che si fosse mai trovato presente a una votazione, la seconda lettura fu vinta alla maggioranza *d'un voto* (1); ma li 19 Aprile, alla mozione d'ordine di andare, come dicono, in comitato — *on going into committee* — per esaminare li articoli del progetto, fu opposto e vinto un emendamento, cioè sconfitto il Ministero. Il momento era critico, pieno di peri-

(1) Prima d'allora la votazione più numerosa era stata di 530 il 21 Maggio 1819; più tardi per altro si ebbero numeri anche maggiori; li 4 Giugno 1841, in occasione d'un voto di fiducia al Ministero di Lord Melbourne, furono presenti 628. Il numero totale, si sa, è di 658.

coli, dicono li storici — *the time was full of peril; it was one of the most critical days in the history of our country* —; d'una parte l'opinione pubblica, chiara, evidente, numerosissima, in favore della riforma, sosteneva il Governo; dall'altra la Camera de' Lordi notoriamente ostile, e una Camera de' Comuni appena eletta — caso grave! — con una maggioranza incerta, emersa dal paese, per servirmi d'una frase di scienza meccanica, come la risultante di due forze diverse; di qui l'opinione pubblica riformativa, di là l'influenza ultra-conservativa del Ministero Wellington che aveva fatto le elezioni. Ma nè i ministri mancarono alla nazione, nè il Re a' ministri; nella Camera de' Lordi, presaga del pericolo, si stava appunto discutendo una proposta di Lord Wharncliffe, per fare un umile indirizzo a Sua Maestà contro il temuto scioglimento della Camera; quand'ecco giunge Re Guglielmo in persona, a prorogare, che voleva poi dire, a sciogliere il Parlamento. Le nuove elezioni diedero al partito della riforma, nella Camera de' Comuni, una irresistibile maggioranza; e il dì 6 Luglio 1831 il *Reform bill* fu approvato alla seconda lettura da 367 contro 231.

Qui sorse la famosa resistenza della Camera de' Lordi; la quale, già essenzialmente conservativa di sua natura, era poi stata, da settant'anni, sempre risanguata di nuovi elementi *tory* da' successivi Mi-

nisteri de' Re Giorgio III, Giorgio IV e Guglielmo IV [1]; ed era perciò tanto avversa al Ministero *Whig* di Lord Grey, quanto alla sua riforma parlamentare. Ma ora si trovava sola, sola contro il Re, contro la Camera de' Comuni, e contro l' ardente opinione popolare, che aveva ragione e diritto di vincere. Una più lunga resistenza non era nè giusta nè prudente; e se i Lordi si ostinavano in essa, era chiaro che si avrebbe dovuto ricorrere all' *ultima ratio,* al violento spediente d' una *infornata* di Pari, addirittura esorbitante. L' ultimo esempio di vera infornata era stato quello del Ministero di Lord Oxford, al tempo della Regina Anna, quando si era soprafatta la maggioranza mediante la sùbita creazione di dodici nuovi Pari; ma qui ci voleva ben altro! Già se n' erano creati sedici [2]; e tuttavia si sapeva d' avere ancora una maggioranza contraria così numerosa, che a vincerla sarebbe stato mestieri risolversi a un' infornata di ottanta! Si preferì sperare nella saviezza e prudenza dell' aristocrazia; la quale, a dir vero, non tradì quella speranza; giacchè un gran numero di Lordi, notoriamente avversi alla riforma, o per amore di patria e di concordia,

(1) Guglielmo IV, zio e antecessore della Regina Vittoria, se adesso era *Whig*, aveva però cominciato, e doveva poi finire, *Tory* anche lui.

(2) Erskine May, Constitutional History of England, pag. 258.

o per riverenza alla manifesta volontà del paese, si astennero dall' intervenire alla Camera il dì del voto. Ma la prudenza aristocratica fu resa vana dalla tracotanza clericale; siedono nella Camera de' Lordi ventisei prelati — due arcivescovi e ventiquattro vescovi (1); — di questi, ventidue presero parte al voto, uno solo in favore, ventuno contro la riforma; e per loro traboccò la bilancia; giacchè, dopo una famosa discussione di cinque notti, andati a partito li 7 ottobre, i *no* furono appunto 41 più de' *sì*. Avea ragione Milton di dire, *new Presbyter is but old Priest — writ large* (2).

L'indignazione fu universale e tremenda; da Cromwell in poi la nobile assemblea non aveva mai corso maggiori pericoli; tutti a una voce assordavano i ministri per l'infornata; ma questi rifuggivano da un partito così violento e poco meno che incostituzionale, come quello che violava direttamente la dignità e l'indipendenza d'un ramo del Parlamento; e neanche il Re non ci si voleva decidere. Si portò dunque pazienza una volta di più; si prorogò il Parlamento per incominciare subito un'altra sessione, quella del 1832, e così poter introdurre un nuovo

(1) *Inglesi;* ce ne sono poi altri quattro che rappresentano la Chiesa d'Irlanda.

(2) Un *presbiter* nuovo — alludeva alla setta de' presbiteriani, che infuriava a' suoi tempi — non è che un *prete* vecchio, scritto in disteso.

Bill; il quale passò, naturalmente, al voto e con grande maggioranza ne' Comuni; all'altra Camera Lord Grey dichiarò, quanto fosse grande la sua riluttanza pe' partiti violenti; ma che il Governo, messo colle spalle al muro, avrebbe dovuto applicare a estremi mali estremi rimedi. La minaccia ottenne il suo effetto; molti Lordi che si erano astenuti, intervennero in favore; altri che erano stati contrari, si astennero; e diciassette che avevano votato contro, votarono pro; in somma la seconda lettura fu ammessa a una maggioranza di nove.

Ma la vittoria non era definitiva; tutt'altro! Era, anzi, evidente, che alla discussione degli articoli, in comitato, sarebbe ricomparsa una maggioranza contraria; e infatti, al primo voto, i ministri si trovarono battuti da 151 contro 116; l'infornata diventava un'assoluta necessità, e i ministri ne fecero proposta formale al Re, come condizione *sine quâ non* della loro permanenza al Governo. Il Re, giustamente perplesso per la terribile gravità del fatto, tentò un'altra prova, incaricando Lord Wellington di formare un Ministero che presentasse a' Comuni un progetto di riforma più mite, epperò più accettabile da' Lordi; ma i Comuni, dietro proposta di Lord Ebrington, votarono un indirizzo al Re, esprimendo la loro fiducia nel Ministero precedente, e supplicando Sua Maestà *di chiamare nel suo con-*

siglio persone disposte a mandare in effetto, senza modificazioni essenziali, il Bill di riforma votato da questa Camera. Lord Wellington non potè formare il nuovo Ministero, il Conte Grey rientrò in ufficio, e il Re diede il suo assenso alla tanto invocata creazione di nuovi Pari (1).

Qui bisogna sentire Lord Brougham — *forse il più audace delli statisti impegnati in quel grande avvenimento* (2), — bisogna sentirlo raccontare, in una sua preziosa operetta sulla *Costituzione inglese,* scritta dodici anni dopo, con che patriotica trepidazione si accingevano, lui, e il suo collega e amico, il Conte Grey, a consumare codesto atto imponente, che poteva parere, che era, anzi, a dir vero, una gravissima offesa alla dignità e all'indipendenza di quella Camera de' Lordi, di cui erano membri amendue, e che è parte essenzialissima del Parlamento e della Costituzione d'Inghilterra. Bisogna

(1) Ecco la lettera regia:
The King grants permission to Earl Grey, and to his Chancellor, Lord Brougham, to create such a number of peers as will be sufficient to ensure the passing of the Reform Bill — first calling up peers' eldest sons. William R. *Windsor, May* 17.th 1832. Il Re accorda facoltà al Conte Grey, e al suo Cancelliere (Ministro di Grazia e Giustizia) Lord Brougham, di creare quel numero di Pari che sia sufficiente ad assicurare l'approvazione del Bill di Riforma — scegliendo, di preferenza, primogeniti di Pari. Guglielmo Rex.

(2) *Perhaps the boldest of all the statesmen concerned in these events.* May, vol. 1 p. 259.

sentire con che sdegnoso disprezzo parla dell'insipiente tracotanza di coloro — e Dio sa se erano molti! — che non rifinivano dal gridare: « inondateci di nuovi pari la Camera de' Lordi, » senza punto badare alle terribili conseguenze di un così funesto precedente, all'inevitabile ruina della Costituzione, per la necessità che ne sarebbe venuta d'aggiungere ottanta o cento membri alla Camera de' Lordi, ogniqualvolta il governo della cosa pubblica passasse dalle mani de' *Whigs* in quelle de' *Tories*, o viceversa. « Quando andai, egli dice, a Windsor dal Re, con Lord Grey, si aveva una lista preparata di ottanta nomine, scelte con grandissima cura in modo da fare tutto quel meno che si potesse d'aggiunta permanente alla Camera e all'aristocrazia: figli primogeniti di Lordi, uomini senza discendenza, Pari irlandesi o scozzesi. Si aveva pure, il Conte Grey ed io, un vivo sentimento della necessità di quel fatto, per le circostanze in vero straordinarie del caso (1); a ogni modo, tanta impressione facevano sulla nostra mente le terribili conseguenze co-

(1) La lunga resistenza de' Lordi aveva stancata la pazienza anche del popolo inglese, e ormai c'era pericolo di sangue: *the agitation of the people was becoming dangerous;... compulsion and physical force were spoken of;... monster meetings assumed an attitude of intimidation;... violence, if not revolution, seemed impending;... the government and the people were in imminent danger of a bloody collision.* — Erskine May, Constitutional History, Vol. I. pag. 354-5.

stituzionali di quel precedente, ch' io non so davvero, se, messo al punto, non avrei preferito, non dico soltanto d'affrontare i clamori popolari, il che mi sarebbe importato pochissimo, ma di far correre al paese tutt' i rischi di quel momento d'agitazione, lasciando cadere il *Bill*, anzichè esporre la costituzione d'Inghilterra a un così imminente pericolo di ruina; e son certo che se io avessi fatto un passo verso il Conte Grey in tale intenzione, egli ne avrebbe fatto due verso di me (1).

E veramente c'era molto a dire. Mai si era sollevata, in Inghilterra, una più grande o più ardua questione costituzionale. D'una parte i *Tories*, per bocca di Lord Wellington, con una certa apparenza di ragione, gridavano: « Se un ministero può impunemente consigliare al suo sovrano un così incostituzionale esercizio della sua prerogrativa, chi sarà tanto cieco da non vedere che ogni libertà di deliberazione è ita per la Camera de' Lordi? » E d'altra parte i *Whigs*, per bocca di Lord Grey, non temevano di penetrare al fondo della questione a portarvi la luce: « A che conseguenza si arriverebbe quando fosse incostituzionale davvero codesto esercizio della regia prerogativa? Qui sono tre poteri: il Re, i Lordi, i Comuni; contro qualunque

(1) British Constitution, by Henry, Lord Brougham. London, 1844. pag. 118.

eccesso del primo potere i Comuni si trovano armati, ricorrendo, in casi estremi, al rifiuto de' sussidi; contro qualunque eccesso di potere ne' Comuni il Re si trova armato, sciogliendo la Camera; or quando i Lordi vogliono star soli contro il Re e contro i Comuni, o non ci sarà dunque nessun freno che li costringa? Allora il governo di questo paese non sarebbe più una Monarchia parlamentare, sarebbe una pura oligarchia; non ci sarebbe più Re, Lordi e Comuni, ma una sola Camera di Lordi, padrona assoluta (1) ».

In codesto supremo frangente comparve, vero *Deus ex machina*, la Maestà del Re. Con uno di quegli atti, che non sono previsti dalla Costituzione, che sono anzi, a rigore, fuori de' termini della Costituzione; che male applicati sarebbero affatto incostituzionali, bene applicati sono la salute della Costituzione e del paese; con uno di quegli atti che sono propri della Monarchia, perchè a farli ci vuole un Re, e che dimostrano come la Monarchia parlamentare, oltre a' suoi vantaggi patenti che ne fanno il migliore de' governi immaginabili, abbia poi anche, quasi inconsapevolmente, delle molle segrete, il cui valore si manifesta soltanto nelle grandi occasioni, appunto quando ogni altro partito vien meno e il

(1) Erskine May, Constitutional History. Vol. I pag. 261-2.

caso pare disperato; con uno di quegli atti, di cui la breve storia parlamentare del Piemonte ha pur avuto un esempio famoso e felice, il Proclama di Moncalieri nel 1849 — Re Guglielmo cavò dalle peste, a un tratto, Lordi e Comuni, popolo e ministri. Il Bill di Riforma pendeva, se ce ne ricorda, in Comitato nella Camera de' Lordi, dove la maggioranza intendeva mutarne i singoli articoli, e già ne aveva dato segno, decidendo, contro il parere de' ministri, che li articoli relativi alla perdita di rappresentanza de' piccoli borghi corrotti — *disfranchisement of rotten boroughs* — nel che stava la base della riforma, fossero discussi in ultimo. Il Re dunque, il cui ministero *Whig* non poteva camminar d'accordo colla Camera de' Lordi, mentre il tentato ministero *Tory* di Lord Wellington non aveva potuto vivere un giorno colla Camera de' Comuni, addì 17 Maggio 1832, senza dirne nulla a' ministri, ordinò al suo Segretario particolare di spedire a' Lordi opponenti una lettera circolare del seguente tenore: « Mio caro Lord, — « Ho l'onore di ricevere da Sua Maestà il comando di far sapere a Vostra Signoria, che le presenti difficoltà sparirebbero senz'altro, se questa notte un numero sufficiente di Pari dichiarassero nella Camera, che, vista la condizione delle cose, hanno deciso di non insistere nella loro opposizione al *Bill* di Riforma, sicchè

possa venire approvato senz'indugio e senza gravi mutazioni (1).

I Lordi accolsero come si doveva il prudente consiglio e cedettero; il *Bill* passò, e la Camera aristocratica non subì l'umiliazione della minacciosa infornata. L'atto del Re, notano li storici, essendo un irregolare, diretto e scoperto intervento della pura autorità regia contro la libertà del Parlamento, era in sè stesso un atto incostituzionale; molto più incostituzionale della creazione di cento nuovi pari sotto la responsabilità di ministri circondati di tutto il favore della nazione. Eppure fu consiglio savissimo, che salvò l'aristocrazia e la costituzione e il paese da un pericolo grave e imminente, che richiamò l'armonia tra i grandi poteri dello Stato, e che, con esempio unico, o almeno primo, nella storia delle costituzioni, assicurò il trionfo delle libertà popolari con una specie di colpo di Stato da parte del Re. Se quella lettera fosse stata scritta in un intento dispotico o partigiano, sarebbe stata, appunto

(1) Ecco il testo: *My dear Lord, — I am honoured with His Majesty's commands to acquaint your lordship, that all difficulties to the arrangements in progress will be obviated by a declaration in the House to-night from a sufficient number of peers, that in consequence of the present state of affairs, they have come to the resolution of dropping their further opposition to the Reform Bill, so that it may pass without delay, and as nearly as possible in its present shape. — I have the honour to be*, etc.

« Herbert Taylor ».

perchè incostituzionale, universalmente riprovata da' presenti e da' posteri; scritta invece in aiuto d'una causa evidentemente giusta, nell'interesse della libertà e della concordia, fu un atto sovrano felicissimo, lodato da tutti, anche dagli avversari di buona fede. È proprio il caso di Fra Cristoforo: *omnia munda mundis.*

Sicuramente codesto famoso episodio della storia parlamentare d'Inghilterra non ha, *prima facie*, uno stretto legame colla materia ch' ho impreso a trattare; ciò non di meno l'ho voluto raccontare per disteso perchè fu, davvero, un gran fatto, una specie di riprova esperimentale, ottimamente riuscita, di tutte le buone teorie costituzionali. Qui c'è l'onnipotenza parlamentare, che muta in meglio la costituzione del paese, per autorità propria, senza bisogno d'Assemblee costituenti, vere macchine infernali fatte apposta per gettare in aria ogni cosa; qui c'è la lotta, lunga, dura, ostinata, ma sempre legale, sempre nel campo della costituzione, tra gl' interessi più vitali e i convincimenti più sinceri e radicati; qui vediamo tendersi tutt' i nervi e scattare tutte le molle, ma combinarsi sempre l'eccesso dell'audacia coll'eccesso della prudenza; qui da ultimo appare manifesto ciò che importa sopratutto al nostro assunto, che cioè, il governo monarchico parlamentare, in mezzo a' suoi molti, rari e grandi pregi,

aperti e segreti, ovvii e riposti, ha pure un difetto; o piuttosto ha, come conseguenza necessaria di que' pregi, un inconveniente; ed è la lentezza. Ora a combattere e diminuire codesta lentezza, quand'è eccessiva. — che del resto, fino a un certo punto, è un pregio anch'essa — non c'è proprio che un solo mezzo; la bontà delle forme di procedura in Parlamento. Laonde io spero d'avere consenzienti con me, sull'opportunità di codesti studi, tutti li uomini di buona volontà e di retto ingegno.

LIBRO I.

COSTITUZIONE, AUTORITÀ E PRIVILEGI DEL PARLAMENTO

CAPITOLO I.°
Antichità del Parlamento.

Il Parlamento — la cosa, se non il nome — è in Inghilterra antichissima istituzione; tanto antica che la ci si può dire pre-storica, coeva colla nazione, immersa nella notte de' tempi; fatto, del resto, non proprio e singolare di quell' isola prodigiosa, madre della moderna libertà; bensì comune, pare, a tutte le razze nordiche, certo poi alle germaniche, se fino da' suoi tempi Tacito, descrivendone i costumi tradizionali, diceva, colla sua solita concisione e con una frase divenuta notissima, che presso que' popoli « *De minoribus rebus principes consultant, de majoribus omnes* (1) »; della quale costituzione primitiva erano pur rimasti, quasi testimonianze e reliquie, fino a giorni non lontani, li esempi delli Stati Generali in Francia e delle Diete in Polonia, Germania e Svezia. Onde appare manifesta, per quanto possa riuscire uggiosa e indigesta agli as-

(1) De moribus Germanorum, c. 11.

solutisti, quella grande verità storica: che la libertà, nelle varie sue forme, è vecchia nel mondo, e ciò ch'è nuovo gli è il dispotismo (1).

Cotest'assemblea o concilio generale della nazione ebbe in Inghilterra, *temporibus illis*, una moltitudine di nomi: *michel-synoth* ossia gran sinodo; *michel-gemote*, ch'ora si direbbe *great meeting*, grande assemblea; più spesso *wittena-gemote*, assemblea degli ottimati, de' maggiorenti; e in lingua dotta o curiale, *commune concilium regni, magnum concilium regis, curia magna, conventus magnatum vel procerum, assisa generalis, communitas regni Angliæ*. Come fosse composta, quando si radunasse, fino a che punto si potesse dire rappresentanza del paese cotest' assemblea, sono quesiti storici estremamente astrusi; ma, per fortuna, al nostro proposito affatto indifferenti; qui basti notare, in via d'erudizione, e come cosa già di lusso per noi, che sicuramente

(1) Nè soltanto la libertà è vecchia nel mondo, ma anche il suo vocabolario tecnico. Chi direbbe, per esempio, che la parola *Parlamento*, la quale, nel suo presente significato d'Assemblea politica, parrebbe così moderna ed esotica in Italia, sia invece antichissima e indigena? « Il nobile uomo Dante degli Alighieri, » ambasciadore per parte del Comune di Firenze, fu introdotto » nel consiglio di quel comune (S. Geminiano) e disse che aveva » a farsi al presente in certo luogo un *parlamento*, secondo il so- » lito costume, per tutte le comunità della Taglia Toscana » —. *Taglia* era la lega di parte Guelfa in Toscana. Cesare Balbo, Vita di Dante, Torino, Pomba. 1839. Vol. I, pag. 191 —. E Giovanni Villani. « Ordinaro di far *parlamento* ad Empoli per riformare lo Stato ».

la *Magna Charta Libertatum*, fatta sottoscrivere nel 1215 a Re Giovanni Senza-terra — *King John Lackland* — da' suoi Baroni insorti, è la base più solida e accertata del moderno sistema parlamentare; e che il nome di Parlamento — *Parliament, colloquium* in lingua dotta, — è vocabolo d'evidente importazione francese, usato, dicono, per la prima volta, in Francia, sotto Luigi VII, verso la metà del secolo duodecimo, e per la prima volta, in Inghilterra, sotto Edoardo I, nel 1275 (1).

Egli è, del resto, molto naturale, per una nazione che apprezza altamente la sua libertà, e si vanta, e ha ragione di vantarsi, di quel suo privilegio d'essere stata la sola a sapersela conservare e ampliare e perfezionare attraverso i secoli, tanto che or son cinquant'anni non ce n'era, si può dire, vestigio in nessuna plaga d'Europa, mentre là spiegava tutta la sua pompa e brillava in tutto il suo splendore — egli è, dico, molto naturale, che una nazione così fatta si compiaccia nel persuadersi, essere la libertà quasi un prodotto spontaneo e immortale del patrio suolo, un albero inglese sempreverde e semprevivo. *Libertas*, che fu il motto nello stemma d'una delle nostre città, così per poco libere e per tanto secolo serve, dovrebbe invece essere,

(1) *New Commentaries on the Laws on England, by Henry John Stephen, London,* 1848, Vol. II, pag. 297.

con tutt' onore, il motto e lo stemma gentilizio di quella fiera gente, che può ben dire, come i suoi Re, *Dieu et mon droit.* E a quel modo come una famiglia d' illustre lignaggio trova, con giusto orgoglio, nella storia d'antiche imprese, una gloriosa successione di nomi che gli ripetono il suo, così li scrittori inglesi, tanto più se di parte liberale o *whig*, si sono invaghiti di scoprire le origini e le traccie del presente governo parlamentare, anche nell'età più remote; e si sono lasciati andare fino all'asserzione: non esserci mai stato un tempo in Inghilterra in cui non ci fosse un vero governo rappresentativo.

Ora cotesto è poi troppo; gli è, davvero, un'illusione di boria gentilizia; e fu vittoriosamente contraddetta e dissipata da quelli tra loro medesimi che, innamorati del vero, non si lasciarono infatuare nè dalla nobile passione di patria nè dal prepotente spirito di parte. Esiste in Inghilterra una, fra tante, magnifica associazione, detta *Società per la diffusione delle utili cognizioni* (1); sono tra' suoi membri uomini eminenti ne' diversi rami dell' umano sapere, e la Società suole incaricarli di comporre trattati speciali sulle più importanti materie; trattati che vanno poi per le stampe sotto il suo esplicito patrocinio. Il trattato sulla *Costituzione inglese*

(1) *Society for the diffusion of useful knowledge.*

venne affidato a Lord Brougham, presidente della Società stessa, uomo creato Lord e divenuto Gran Cancelliere d'Inghilterra per la sua vasta e profonda dottrina legale. Egli dunque parlando di cotesta esagerazione aristocratica, di cotesta presuntuosa erudizione *whig*, dice, molto giudiziosamente, così: Voler sostenere che ci sia sempre stata una rappresentanza vera del popolo in Parlamento gli è un assurdo manifesto, la è un'asserzione non provata da nessun fatto storico, contraddetta, anzi, da fatti storici riconosciuti; ma se li esaltati apologisti dell'antichità della nostra Costituzione si fossero contentati di sostenere, non esserci nelle storie cenno d'un tempo, nel quale il potere del Sovrano fosse, in Inghilterra, assoluto, avrebbero detto una verità incontestabile. Tutto, infatti, induce a credere, che fino da' primi albori de' nostri tempi storici l'autorità del Monarca fu sempre limitata; non soltanto, come in tutto il resto dell'Europa feudale, per l'ambizione de' grandi Baroni, che, aiutati da' loro vassalli e dipendenti, resistevano dappertutto all'autorità regia; ma per una vera partecipazione ch' ebbero sempre nel potere legislativo, che è poi il potere supremo dello Stato, i grandi proprietari del suolo, i Baroni; e fors' anche i piccoli, *the Freeholders* — *les Francs Tenanciers* di Francia —; benchè della verità di cotesta ultima tesi sia lecito dubitare. Qui

sta veramente la differenza profonda e radicale tra l'Inghilterra e la rimanente Europa; questa è la fattezza caratteristica ond' è improntata la storia della Costituzione e del Governo inglese (1). Ond' è che un altro storico e pubblicista non meno illustre, divenuto Lord, anche lui, per la molta fama giustamente acquistata, il Macaulay, potè dire, in quel suo stile scintillante d'immagini e di figure, che la presente Costituzione del suo paese sta alla Costituzione con che si reggeva cinque secoli fa, nello stesso rapporto dell' albero al virgulto, dell' uomo al fanciullo; grandi furono, di certo, le successive trasformazioni; pure non ci fu mai un momento in cui la parte principale dell' edificio non fosse antica (2).

Fatto così un rapidissimo cenno delle origini del Parlamento in Inghilterra, passiamo ora a dare un' idea della sua presente composizione.

(1) *British Constitution, by Henry, Lord Brougham. London,* 1844, pagg. 4, 5.

(2) Anche lo scrittore citato poco fa, benchè affatto tecnico, non può a meno di dire una parola di compiacenza, anche lui, sull' antichità dell' istituzioni parlamentari del suo paese: *The original or first institution of parliament is one of those matters which lie so far hidden in the dark ages of antiquity, that the tracing of them out is a thing equally difficult and uncertain.... Parliaments, or general councils, are coeval with the kingdom itself.* — New Commentaries on the Laws of England, by H. J. Stephen, Book IV, Chapter I. — *L'origine del Parlamento si perde nella notte de' tempi, e riesce difficile trovarne l'incerta traccia. Questo per altro sappiamo, che non ci fu mai regno d'Inghilterra senza Parlamenti, o meglio, senza Consigli generali.*

CAPITOLO 2.°

Il Potere regio.

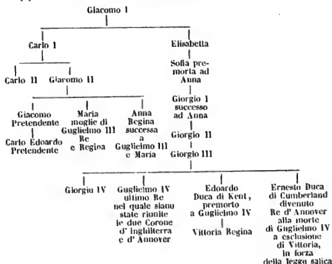
Il Parlamento Imperiale del Regno Unito di Gran Brettagna e Irlanda si compone del Re — o della Regina — e de' tre Stati del Regno: Lordi spirituali, Lordi temporali, e Comuni.

La corona è ereditaria; ma il supremo potere legislativo, o come gl' inglesi dicono, l' onnipotenza del Parlamento, è tale, da poter mutare l' ordine legale di successione, e così chiamare al trono, quando le condizioni del paese lo richiedano, una linea di discendenza più remota, escludendone una prossima. Dell' esercizio di cotesto diritto abbondano li esempi nella storia d' Inghilterra; ma basta citarne uno solo, il più famoso, quello del 1688, quando Guglielmo d' Orange, con sua moglie Maria, figlia di Giacomo II, e dopo loro Anna, sorella di Maria, furono chiamati al regno dal Parlamento, ad esclusione di Giacomo stesso e della sua discendenza maschile, perchè cattolici; e più tardi, colla Prammatica — *Act of Settlement* — di Guglielmo stesso, in Parlamento, s' intende, venne chiamata a succedere, sempre a esclu-

sione de' Pretendenti, una linea ancora più remota, Sofia, figlia di Giacomo I, maritata all' Elettore Palatino, e la sua discendenza; ond' ebbe principio il regno in Inghilterra della Casa di Brunswick, che vi dura tuttavia; e vi durerà, pare, un pezzo (1).

Di cotesto supremo suo potere fu il Parlamento così geloso, quando i Pretendenti, e i loro partigiani legittimisti o *giacobiti,* glielo contestavano, che con uno Statuto — così là chiamano le leggi scritte — nell' anno 6° d' Anna, c. 7, dichiararono: Essere atto d'alto tradimento affermare e sostenere, scrivendo, stampando o predicando, che i re o le regine di questo regno, coll' autorità del Parlamento, non abbiano

(1) Ecco l'ordine di coteste successioni:



facoltà di fare leggi e statuti di forza e validità sufficiente a limitare e vincolare la Corona, e i suoi modi di successione, limitazione, eredità e governo (1). Noi, contro i nostri poveri Pretendenti, e i loro scarsi partigiani, e i predicatori anche più poveri di spirito, non abbiamo, certo, bisogno di tanto.

Le prerogative del Re — con la parola *prerogativa,* dice Blackstone, noi usualmente intendiamo quella speciale preminenza che il Re ha sopra tutte l'altre persone, e fuori del corso ordinario della legge comune, per diritto di sua regale dignità (2) — le prerogative del Re sono d'altissima importanza:

La legale esistenza del Parlamento nasce dall'esercizio della regia prerogativa in forza della quale è convocato:

Come capo della Chiesa nomina tutti li arcivescovi e vescovi, che sono i Lordi spirituali, uno de' tre Stati del regno:

Come fonte degli onori — *fountain of honours* — è lui che ha creato, e che crea a suo beneplacito, tutt'i Pari, che sono i Lordi temporali, altro degli Stati:

(1) May, pag. 3. Già fino dal tempo d'Elisabetta, con la quale, figlia d'Arrigo VIII, pure non si scherzava, Sir Thomas Smith osò scrivere: il più alto e assoluto potere del reame d'Inghilterra essere nel Parlamento. *De Republicâ Anglorum,* l. 2, c. 1.

(2) *The English Constitution, by D.r Edward Fischel. London,* 1863, pag. 135.

È lui che con un suo decreto — *writ* — chiama il popolo all'elezione della Camera de' Comuni, il terzo Stato:

Come parte del potere legislativo dà, col suo assenso, complemento ed efficacia a' *bills* votati dalle due Camere e li converte in Atti del Parlamento, cioè in leggi:

Ha il diritto d'iniziativa per li atti d'amnistia:

Ha il diritto sovrano di grazia — *pardon* — che si estende anche a' casi non ancora giudicati — *release* —; per altro avendo Carlo II, nel 1679, amnistiato il Conte di Danby, suo ministro, mentre pendeva innanzi alla Camera de' Lordi il processo iniziato da' Comuni, il Parlamento dichiarò, non potere il diritto regio di grazia sospendere il processo contro un ministro; e nella Prammatica — *Act of Settlement* — di Guglielmo III fu introdotta una clausola di questo tenore: Nessun perdono accordato sotto il gran sigillo può venir opposto — *shall be pleadable* — contro un atto d'accusa — *impeachment* — de' Comuni in Parlamento; bensì rivive intero il diritto di grazia, finito il giudizio e pronunciata la sentenza (1):

Il Re non può essere chiamato innanzi nessun tribunale criminale o civile; chi vuole spiegare un'

(1) *The English Constitution, by D.r Fischel London,* 1863, pag. 140. May, pag. 480.

azione civile contro di lui presenta una petizione alla sua Corte di Cancelleria, e il Lord Cancelliere, se riconosce la *giustizia* della domanda, pronuncia un decreto favorevole sotto forma di *grazia sovrana* (1);

Il Re è perfetto, nè può far male — *the King can do no wrong* —; che vuol dire, la legge averlo posto in tale condizione da non poter far male; poichè non risponde degli atti suoi; e se ordina il male gli è segno che fu tratto in inganno da consiglieri che rispondono per lui. Tuttavia *Rex debet esse sub lege, quia lex fecit regem,* è vecchia massima, c'informa Bracton, della legge inglese; *Rex nihil potest nisi quod jure potest;* scrisse un celebre legista, il Fortescue; *la Ley est le plus beau inhéritance que le Roi ad* (abbia); *car par la Ley il même, et touts ses sujets sont rulés* (regolati) *et si la Ley ne fuit, nul roi, et nul inhéritance sera* (2); ond'è che ubbidire al Re in onta alla legge è atto che soggiace a pena, quando l'ordine del Re era per sè stesso illegale e nullo. Quanto ad atti criminosi del Re stesso, la legislazione inglese non ne parla,

(1) Una legge recentissima — 23 e 24 Vittoria, c. 34 — modificò questa procedura, avvicinandola alla comune; occorre sempre, per altro, una petizione al Ministro dell'interno per ottenere da Sua Maestà un *fiat justitia; fiat that right be done.* Fischel, opera citata, pag. 136.

(2) *Year books*, 19 *Hen.* VI, c. 63. Stephen, opera citata, p. 440.

per la stessa ragione, dicono i giuristi, che le leggi di Solone non parlarono del parricidio, come di cosa impossibile:

Il Re non è mai minore, e può governare a qualunque età, salvo disposizione in contrario del Parlamento, che provvede di caso in caso; una legge generale di reggenza non esiste in Inghilterra, nè può esistere, come quella che sarebbe contraria al concetto costituzionale, poc'anzi accennato, della perfezione del Re:

Il Re non muore mai; Enrico, Edoardo, Giorgio, muojono, scrive lo Stephen (1), ma il Re sopravvive sempre, e non c'è mai interregno; cosicchè il giorno ultimo d'un regno è il primo del regno successivo; è lo stesso principio pel quale i francesi, al tempo de' Re, gridavano: *Le Roy est mort, vive le Roy;* donde poi anche la loro massima di diritto civile: *Le mort saisit le vif.* Dove si noti, che gl'inglesi, nel linguaggio costituzionale e giuridico, non dicono mai: « la morte del Re »; dicono invece: « il lascito, il trapasso della Corona » — *the demise of the crown; demissio regis vel coronæ* — appunto in ossequio dell'autorità regia immortale:

Il Re, per una finzione di legge, è il solo proprietario del suolo in Inghilterra, e tutt'i possessi

(1) *New Commentaries on the Laws of England, London*, 1848, pag. 455.

territoriali de' privati s' intendono ottenuti in feudo da lui; e come gli appartiene tutta la proprietà, così, agli occhi della legge, anche tutte le rendite sono sue:

Il Re è il solo rappresentante della nazione verso li stranieri; a lui solo spetta il dichiarare la guerra o concluder la pace. In passato, qualunque atto d'ostilità d' uomini privati contro una nazione in pace col Re, era delitto d'alto tradimento; adesso, per uno Statuto 20 *Henry* VI, c. 11, non è più che delitto di pirateria e rapina; già non c'è male, e pare una cosa discreta. S' intende, per altro, che il potere discrezionale del giudice tempera sempre, a un bisogno, il rigore della legge; così quando si fecero in Inghilterra arruolamenti per Garibaldi, invano la diplomazia tedesca pretese l' applicazione di quello Statuto; i giudici del Banco della Regina non trovarono luogo a procedere, fondandosi sui precedenti; alla quale decisione si direbbe che male s'accheti l' autore tedesco che mi càpita di citare frequentemente; e me ne spiace per lui [1]. Da ultimo il Re può accordare dispensa dalla legge sulli arruolamenti all'estero — *Foreign Enlistment Act* — la quale proibisce di entrare in eserciti stranieri; così il medesimo Enrico VI permise a un certo numero d' inglesi di passare al servizio del Re di Dani-

(1) *D.r Fischel: English Constitution*, pag. 137.

marca; era un buon precedente, se l'avesse saputo, per quel povero cristiano di Re Cristiano a' nostri giorni:

Il Re solo può mandare e ricevere ambasciatori; conchiudere trattati e alleanze; dar lettere di marca a' corsari; — diritto al quale l'Inghilterra ha rinunciato nelle Conferenze di Parigi del 1856 —; mettere embargo; accordare salvocondotti agli stranieri in caso di guerra; o espellere i residenti sotto l'osservanza delle leggi per li stranieri:

Il Re è la fonte della giustizia — *fountain of justice* — e il magistrato supremo della nazione; tutt'i giudici, civili e criminali, rendono la giustizia in suo nome e per sua delegazione — *on the ground of a royal commission* —; la persona del Re, o piuttosto l'autorità regia, si considera come presente sempre in tutte le Corti; i giudici, dice Stephen (1), sono uno specchio che riflette la sua immagine; e cotesta prerogativa prende il nome tecnico d' ubiquità del Re — *ubiquity of the King —:*

Il Re è *Generalissimo* — la parola italiana è divenuta inglese — di tutte le forze di terra e di mare; ma dall'assedio di Dettingen, sotto Giorgio II, in poi, nessun Re d'Inghilterra ha più comandato personalmente in campo; nè si può dire che oggidì

(1) *Opera citata*, pag. 483.

sarebbe più permesso dallo spirito della Costituzione, o del governo parlamentare, che è tutt'uno (1):

Finalmente il Re, in forza della sua prerogativa, batte moneta al giusto fino, concede porti, fiere e mercati, erige fari e segnali, può proibire il porto d'armi, l'uscita dal regno — *writ ne exeat regno*, usato adesso unicamente ne' tribunali d'equità — *courts of equity* — a impedire la fuga di debitori sospetti — (2); accorda privilegi e patenti per le invenzioni, personalità civile alle corporazioni, dignità e onorificenze alle persone.

Da cotesta lunga enumerazione delle regie prerogative si vede quanta parte, e che nobil parte, di governo rimanga al Re in Inghilterra; in quel paese, cioè, dove meglio si comprese e si attua, da secoli, il regime costituzionale, o parlamentare che si voglia dire. Nè ci si venga a opporre che la teoria, giusta, certo, e necessaria, della responsabilità ministeriale, che copre il Re, e lo sottrae a qualunque sindacato, non lasciandogli fare, legalmente, nessun atto, senza la firma, che implica il consiglio e l'assenso, d'un ministro, importi per immediata e rigorosa illazione logica l'esclusione del Re da ogni diretta e perso-

(1) Fischel, pag. 139.

(2) È celebre il fatto di Carlo I che con un editto *ne exeat regno*, per motivi politici, impedì l'emigrazione in America, tra li altri, d'Oliviero Cromwell, che già era a bordo; forse quella partenza gli avrebbe evitata la scure.

nale ingerenza nel governo della cosa pubblica. Contro una tale funesta esagerazione francese della sana teoria inglese — dico funesta, perchè tira a infondere nell'animo di qualunque Re che si senta, non dico Re, ma uomo, un'avversione naturale e giusta e invincibile contro questa forma di governo, che è incontestabilmente la migliore, anzi la sola che garantisca, davvero, la libertà, insieme alla sicurezza, alla pace e all'ordine pubblico — contro una tale funesta esagerazione francese, ripeto, protestano tutti a una voce, e tanto più quanto più sono illustri e liberali, li scrittori inglesi. Lord Brougham, per citarne uno, illustre, certo, e liberale, poichè si conquistò la parìa a forza di dottrina e d'eloquenza, e fu il ministro ch'ebbe l'onore di vincere in Parlamento la gran battaglia della Riforma, nel suo aureo trattatello sulla Costituzione del suo paese (1) scrive saviamente così: « Se non si può in nessun modo affermare che il « Sovrano abbia un potere d'azione pieno e indipen- « dente, non si può neanche dire ch'egli non abbia « un potere, e un grande potere, nello Stato; egli « ha la scelta delle persone a cui rimane affidata la « condotta degli affari, sol che trovi otto o dieci uomini « ne'quali abbia fiducia, che sieno disposti a servirlo,

(1) *British Constitution by Henry, Lord Brougham* F. R. S. (*fellow royal society*); stampato in Londra, 1844, per ordine e cura della Società per la diffusione del sapere: *under the superintendence of the Society for the diffusion of useful knowledge.*

« e che non vengano respinti dalle Camere. Una volta « composto il ministero, è naturale che i ministri, in « tutt'i casi importanti, procureranno di procedere « d'accordo colle sue opinioni e co' suoi desideri, « anzi che mettersi in urto con lui. Le stesse Camere « preferiranno, in generale, accettare modificazioni e « temperamenti ne' loro progetti di legge piuttosto « che venire ad un'aperta e decisa rottura. Il diritto « di nomina a tante cariche e a tanti onori — *the* « *vast patronage* — e le grosse rendite largitegli « dalla nazione per la dignità della Reggia, sono « una fonte di grande influenza e di diretto potere. « Le sue opinioni, se forti e radicate, come quelle « di Giorgio III per la guerra d'America e per « l'emancipazione de' cattolici, i suoi desideri e i suoi « sentimenti, se ragionevoli e profondi, riescono a « esercitare un efficace influsso nell'andamento de' pub- « blici affari, e alla lunga, anche in onta a opinioni « e sentimenti opposti nel popolo e ne' Pari, non « possono non avere un notevole peso nella bilancia. « Tale è lo spirito della Costituzione, nella quale il « Monarca non deve già essere una mera cifra, bensì « una parte sostanziale del sistema politico, e un « giusto freno alle altre parti (1) ». E altrove, dipingendo il medesimo soggetto con colori più vivi, fornitigli dal famoso motto napoleonico: « Il Re d'Inghil-

(1) Pag. 112.

« terra, scrive Lord Brougham, non rassomiglia punto « al Grande Elettore dell'Abate Sieyès, *un cochon à « l'engrais à la somme de trois millions par an* (1) ». Lord Derby, perchè un illustre *Premier* de' *Tories* faccia riscontro, in autorità, all'illustre Cancelliere de' *Whigs,* dichiarò in pieno Parlamento, che la Regina non è un mero automa, ch'essa debb'avere voce e influenza negli affari del paese. In somma è universalmente riconosciuto dagli autori, che il grado d'importanza del Sovrano dipende ormai tutto dalla sua personale capacità e condotta; ed esserne un esempio lampante la nullità di Giorgio II a fronte della vigorosa ingerenza del suo omonimo successore.

(1) *Statesmen,* I. 13.

CAPITOLO 3.°

La Camera Alta.

Passiamo al secondo braccio del Parlamento, la Camera de' Lordi; la quale comprende due de' tre grandi Stati del Regno: i Lordi spirituali e i temporali; il terzo, il famoso *tiers*, sta nella Camera de' Comuni. Sua costituzione.

I *Lordi spirituali* sono li arcivescovi e vescovi inglesi della Chiesa unita d'Inghilterra e d'Irlanda aventi sede in Parlamento; più un arcivescovo e tre vescovi irlandesi, rappresentanti l'episcopato o la chiesa, protestante, s'intende, d'Irlanda; essi furono aggiunti alla Camera de' Lordi in forza dell'Atto d'Unione dell'Irlanda all'Inghilterra, sul principio del secolo, quando venne abolito il Parlamento e il Governo autonomo di quell'isola sciagurata; gli è contro cotesto *Act of Union* che combatteva, o che fingeva combattere, non hò mai saputo bene, il celebre Daniele O'Connell, il grande agitatore, negli ultimi anni della sua vita, quando alzò la poco gloriosa bandiera del *Repeal*, ossia revoca dell'Atto d'Unione. Lordi spirituali.

I Lordi spirituali inglesi sono 26, due de' quali arcivescovi — Canterbury e York —; se costoro siedano ancora per diritto della loro dignità ecclesiastica, come avveniva prima della conquista normanna; o se il loro titolo siasi mutato in quello di baronie feudali, per fatto di Guglielmo il Conquistatore, e siedano in qualità di baroni, come dicono il Sildeno e il Blackstone; o per uso antico e universale, come opinò Lord Hale; o in forza della legge comune — *common law* — d'Inghilterra, come sostiene l'Hallam nel suo Medio Evo; o nella doppia capacità di vescovi e di baroni — *ratione episcopalis dignitatis et tenuræ* — come in cotesto barbaro latino affermano altri — le sono tutte questioni affatto inutili per noi; tant'è che ci stanno; è un bene? è un male? ci staranno un pezzo? *Ai posteri L'ardua sentenza!* A noi basti notare due fatti storici: che una volta, oltre a' vescovi, c'erano in Parlamento, come Lordi spirituali, anche un certo numero d'abati mitrati — *mitred abbots* —; i quali, con l'abolizione de' conventi, furono mandati a spasso. E che durante la rivoluzione di Cromwell — *Commonwealth* — tutt'i Lordi spirituali vennero esclusi dal Parlamento; per esserci poi riammessi dalla Ristaurazione, non nel suo primo Parlamento — *Convention* — ma nel successivo.

Lordi temporali. I Lordi temporali si dividono in Duchi, Marchesi,

Conti, Visconti e Baroni; nè, anche qui, ci fermeremo più che tanto a discorrere dell' importanza araldica o dell'antichità de' vari nomi; i Duchi e i Marchesi, benchè primi in dignità, o come si dice, in rango, non sono punto i più antichi; il più antico è il Conte — *Earl* — titolo vecchio sassone, quando *ealdorman* era il capo civile, militare e giudiziario della provincia — *shire* —; e più tardi anche danese — *Eorle* —; per modo che Guglielmo, se non prendeva il nome latino di *Princeps Normannorum,* prendeva il sassone *Earl of Normandy.* Ma tra li effetti, certo tra i minori, della conquista, ci fu pure la mutazione del titolo d'*earl* in quello normanno di *count*; al quale, del resto, si era già preparati dall'uso del latino *comes;* e le provincie, — *shires* — divennero contee — *counties* — nome che gli è poi rimasto, benchè a poco a poco il titolo di *earl* abbia ripreso il suo posto d'onore, lasciando quello di *count* a' conti stranieri; per altro la voce normanna di conte, come rimase alle provincie, rimase anche alle mogli, che si dicono *countesses.*

Antichissimo pure, fino da' tempi sassoni, è il titolo di Barone — *Baron* — che dopo la conquista fu il titolo de' proprietari feudali ond'era costituita la corte o il consiglio del Re — *The King 's court or council* —; culla, per così dire, de' futuri Parlamenti.

Origine della rappresentanza.

Ma col tempo crebbero le baronie, sicchè troppi erano, e molti poveri, i baroni; allora invalse l'uso che il Re mandasse l'editto nominativo di convocazione — *writ of summons* — soltanto a' maggiori, convocando i minori in massa, con un solo editto, diretto allo Sceriffo, per tutti (1). E siccome questi non potevano, per mancanza di mezzi, e per la grande difficoltà, allora, de' viaggi, intervenire in persona, cominciò, nel XIII secolo, il gran fatto moderno e democratico della rappresentanza, quando le contee mandarono, a loro spese, de' *Knights* — cavalieri, *milites* — deputati a rappresentare i minori feudatari, che si scusavano di non venire; il quale esempio venne poi imitato, verso la fine del secolo, anche da' borghesi — *burgesses* — o abitanti della città, dando così origine alla rappresentanza del terzo Stato in Parlamento, che vuol dire alla Camera de' Comuni (2).

Pari scozzesi.

Così stanno le cose nell'Inghilterra propriamente detta, che è pel Regno Unito della Gran Brettagna quello che sono per noi le *antiche provincie*; ma nella Scozia e nell'Irlanda, *provincie annesse*, gli è un altro paio di maniche. Nel 1707, quando si fece

(1) *Sheriff*, capo del *shire*, o contea, o provincia. È una specie di Prefetto, investito anche di certi poteri giudiziari. È, dice Blackstone, il capo della provincia — *He is the first man in the county*.

(2) *Lord Brougham*, *British Constitution*, pag. 4.

l'Unione della Scozia (1), i Pari scozzesi già non vennero accolti, come classe, a sedere nella Camera de' Lordi; essi eleggono, invece, nel proprio seno, a ogni nuova legislatura, o come loro dicono, per ogni Parlamento, 16 rappresentanti del pariato scozzese; i quali sono poi nella Camera, s'intende, perfettamente eguali agli altri Lordi inglesi. Così pure tutt' i Pari scozzesi sono Pari del Regno Unito della Gran Brettagna, e godono li stessi privilegi degl' inglesi; se non che prendono rango dopo i Pari inglesi, dello stesso ordine e grado, che esistevano al tempo dell'Unione; ma prima di quelli, sempre nel rispettivo grado, creati dopo. Dove si noti la differenza tra Pari e Lordi; Pari sono i titolari delle parìe, possessori feudali di certe terre, o signorie *ideali* (2), nobili di sangue — *ennobled in blood* —; Lordi sono i membri della Camera Alta — *upper House* —; non tutt'i Pari sono Lordi, poichè di tanti Pari scozzesi soli sedici siedono nella Camera, e tra gl' irlandesi, come vedremo, vent'otto; nè tutt'i Lordi sono Pari, poichè i vescovi, non essendo nati nobili, non ponno esser Pari, com'è detto espressamente in uno *Standing Order* — Num. 79 — de' Lordi: *Bishops are only lords of Parliament, but not peers, for they are not*

(1) *Act of Union*, 5 e 6 *Annæ*, c. 8.
(2) Fischel, pag. 415.

of tryal by nobility (1). Del resto il pariato di Scozia si compone unicamente de' figli di coloro ch'erano Pari prima dell'Unione; giacchè nell'Atto del Parlamento non venne attribuita al Re facoltà di creare colà nuovi Pari; e se uno de' sedici rappresentanti viene creato Pari d'Inghilterra, o a dir meglio, Pari di Gran Brettagna, il suo posto rimane vacante e si elegge un altro.

Pari irlandesi. Press'a poco eguale è il caso in Irlanda. In forza dell'Atto d'Unione ch'ebbe vigore nel 1801 (2) i Pari irlandesi scelgono tra loro 28 rappresentanti, che entrano nella Camera de' Lordi, e vi restano, a differenza delli scozzesi, tutta la vita. Il Re può creare nuove parìe, ma non più d'una per tre vecchie estinte, finchè il numero ne sia ridotto a cento; bene inteso che se un Pari irlandese diventa, o per creazione regia, o per discendenza, Pari del Regno Unito, egli non va contato nelle cento parìe normali d'Irlanda. Anche qui, tutt' i Pari irlandesi hanno dignità e privilegi come li altri; possono anzi, a differenza de' scozzesi, essere eletti membri della Camera de' Comuni — e n'è un esempio illustre Lord Parlmerston —; ma finchè siedono là perdono i loro privilegi di Pari.

(1) I vescovi sono lordi del Parlamento, ma non essendo nobili non sono pari.

(2) 39 e 40 Geo. III. c. 67.

Perdita della dignità di Lord.

Ecco qual'è composta la Camera de' Lordi; comprende, in teoria, due Stati, il clero e la nobiltà; ma il primo rimane quasi immerso e affogato nel secondo, sicchè in pratica formano uno Stato o un corpo solo; bensì i vescovi ci hanno i loro banchi distinti, nella parte superiore della Camera, a destra del trono. Un Lord non può sedere prima di ventun anno. La dignità di Lord non si perde che: per morte, manco male: per condanna di fellonia: o per Atto del Parlamento. Il solo caso di degradazione per Atto del Parlamento accadde, durante il regno d'Edoardo IV, a danno di Giorgio Neville, Duca di Bedford, in causa della sua povertà, che non gli permetteva, com'è detto nel preambolo di quell'Atto parlamentare, di mantenere convenientemente l'alta sua dignità (1); per questo il titolo di Duca di Bedford è adesso in casa i Russell. L'unicità del caso serve a dimostrare, a un tratto, il potere sovrano del Parlamento, e il sommo riguardo con cui si astiene dall'abusarne (2).

Numero de' Lordi.

L'attuale composizione della Camera de' Lordi, salvi

(1) *Hath not convenient livelyhood to support the same dignity.*

(2) Nel 1679, in occasione del processo contro Lord Danby di che si è fatto cenno a pag. 64, siccome non si voleva tener buona la grazia accordatagli da Carlo II prima del giudizio, il Re propose, in via di transazione, per salvargli il capo, che fosse bandito e degradato per Atto di Parlamento; ma quella pratica non venne conclusa.

i mutamenti che possono avvenire ogni giorno per estinzione o creazioni di parìe, è così:

LORDI SPIRITUALI

2 Arcivescovi (Canterbury e York).
24 Vescovi inglesi.
4 Vescovi rappresentativi irlandesi, uno de' quali è arcivescovo.

LORDI TEMPORALI

3 Duchi di sangue regio.
20 Duchi.
21 Marchesi.
116 Conti — *Earls* —.
22 Visconti.
220 Baroni.
16 Pari rappresentanti di Scozia.
28 Pari rappresentanti d'Irlanda.

Il numero totale riesce, per altro, un po' minore della somma delle cifre parziali, in conseguenza de' Lordi rappresentanti di Scozia e d'Irlanda, che talvolta fanno doppia comparsa negli elenchi; e in conseguenza, anche più, del continuo intreccio di titoli e di gradi che s'incontra nel pariato inglese; ond'è che riesce estremamente difficile, e non importa poi

gran fatto a'studi nostri, lo sceverare precisamente, in tutt'i casi, il predicato d'onore, dal titolo per cui un Lord siede in Parlamento. Così, a non dirne che una, ci saranno da 50 a 60 Lordi — io n'ho contato 56 — che siedono come baroni e portano titoli superiori; e lo stesso, dal più al meno, succede negli altri gradi. Il Duca d'Argyll, verbigrazia, è Douglas Campbell, di famiglia scozzese, Duca d'Argyll, col secondo titolo — che si usa portare dal figlio primogenito — Marchese di Lorn; ma siede nella Camera de' Lordi come Barone Sundridge e Hamilton. Il Marchese di Londonderry ha il secondo titolo Visconte Castlereagh, ma siede come Barone Stewart. Il Duca di Montrose, invece, il cui secondo titolo è Marchese di Graham, siede come Conte Graham; e così via discorrendo. Il numero totale de' Lordi si può ritenere adesso da 440 a 450.

CAPITOLO 4.°

Camera de' Comuni.

Sua costituzione.

Da' Lordi passiamo a' Comuni. S'è visto che la rappresentanza del terzo Stato ebbe origine dal fatto che i minori baroni, resi incapaci dalla loro povertà — povertà relativa, s'intende — a intervenire personalmente alla *corte* o *concilio* del Re, e fors'anche per evitarsi la mortificazione di vedersi trattati d'alto in basso da' maggiori [1], introdussero la consuetudine di mandare, invece, de' rappresentanti, veri *deputati*, scelti tra loro; due cavalieri — *Knights* — per ogni contea — *shire* —; del che si scopre già la traccia nella *Magna Charta* di Re Giovanni — 1215 — dove Blackstone trova, non che il germe o l'embrione, addirittura la costituzione essenziale del Parlamento d'oggidì — *the main constitution of Parliament, as it now stands* —. Un editto di convocazione del concilio — *King's council* — d'Enrico III, nel 38° anno del suo regno — 1254 — ordina alli Sceriffi di mandargli *due buoni e discreti*

(1) *The mortification of being held in slight esteem by the greater barons.* May; pag. 18.

cavalieri eletti in ogni contea (1); ma questo avvenne per un caso speciale, e non siamo ancora usciti da' cavalieri — *Knights* —. Undici anni più tardi, invece, un altro editto dello stesso Re, non convoca più soltanto i due *Knights for each county*, ma anche due cittadini o borghesi per ogni città e borgo — *two citizens or burgesses for every city and borough* —; eccoci dunque manifestamente pervenuti, anno 1265, alla rappresentanza vera del terzo Stato, ossia alla Camera de' Comuni; senza della quale, dicono editti di poco posteriori, non s' impongono tasse — *De tallagio*, dal francese *taille, non concedendo* — nè si danno sussidi — *to assess aids and scutages* — forse dal nostro *scutato* del censimento lombardo, che allora doveva essere in gran moda.

Che poi cotesti deputati della nazione sedessero in una stessa Camera co' Prelati e co' Lordi, oppure vi facessero un corpo a parte; che i tre Stati votassero tre sussidi distinti (2); che Piero da Montfort, il quale nel 44.° d'Enrico III, a una risposta del Parlamento a Papa Alessandro, appose, dopo i Lordi, la sua firma e il sigillo *vice totius comunitatis*, fosse

(1) *Two good and discreet knights of his county, whom the men of the county shall have chosen.* May, pag. 20.

(2) *Their chief business was the voting of subsidies, and the bishops granted one subsidy, the lords temporal another, and the commons again, a separate subsidy for themselves.* May, pag. 24.

un vero *Speaker* de' Comuni: o che primo ad averne il titolo sia stato Sir T. Hungerford, molti anni dopo, nel 51.º d'Edoardo III; quando sia avvenuta la formale separazione tra' Lordi e' Comuni, che del resto non si può dire neanche ora assoluta, poichè le due Camere siedono sempre nel medesimo Palazzo del Parlamento, e in molte occasioni convengono e si adunano entrambe nell' aula de' Lordi; quale fosse, ne' diversi tempi, il numero de' membri; quali città o borghi abbiano, coll'andare degli anni, chiesto e ottenuto il privilegio di mandare deputati; quali, invece, o per bassezza d'animo, o per decadenza economica, abbiano preferito farsi sollevare *dal grave peso di mantenere i suoi deputati al Parlamento* (1) — cotesti sono tutti fiori d'erudizione storica e parlamentare, curiosi, certo, e interessanti, ma che non trovansi nel nostro campo.

Numero de' membri.

Nell'Atto d'Unione della Scozia gli furono attribuiti 45 deputati, che poi divennero 53; e in quello d'Irlanda, 100, che poi salirono a 105; allora i membri de' Comuni riuscirono 658. Le famose leggi di Ri-

(1) *Others were discharged from what they considered a heavy burthen, — the expense of maintaining their members.*

Al tempo d'Edoardo III l'onorario, o come loro dicono più crudamente e senza complimenti, il salario — *wages* — d'un *knight* di contea era di 4 scellini — 5 lire — al giorno; e quello d'un borghese o rappresentante di borgo, la metà.

forma — *Reform Acts* — del 1832, tendenti, com'è detto nel preambolo: a correggere li abusi dell'elezioni: a privare molti piccoli borghi del privilegio di rappresentanza, per accordarlo, invece, a città divenute grandi, popolose e ricche: ad aumentare il numero de' deputati di contea, ossia i rappresentanti della possidenza, a' quali suole attribirsi un' importanza, o almeno una considerazione maggiore, in confronto alle rappresentanze democratiche delle città: a estendere il diritto elettorale a classi che n'erano escluse: e finalmente a scemare le spese dell'elezioni, le quali, per un vecchio sistema di sfacciate e incredibili corruzioni, erano salite, anche per li onesti, a somme enormi (1) — le leggi, dico, di Riforma, pur recando mutamenti profondi nella distribuzione delle rappresentanze, o come là dicono, delle costituenze, ne lasciarono intatto il numero. Il borgo di Sudbury, infame per secolare corruzione, ch'ebbe, cent'anni fa, l'impudenza di

(1) Sotto Giorgio III, all'elezioni generali del 1768, Giorgio Selwin vendette il suo posto in Parlamento per 9000 l. st. — 225,000 delle nostre. Il prezzo corrente d'un'elezione di piccoli borghi era dalle 4 alle 5 mila sterline; ma a Northampton si spesero circa 30,000 l. st. — 750 mila delle nostre — da ciascuno de' due competitori; e dicesi che Lord Spencer ne abbia spese, per un'elezione, 70,000; ossia poco meno di 2 milioni de' nostri. Sir Samuele Romilly, il più puro e integro degli uomini pubblici, dovette spenderne 2000; e dimostra, nelle sue lettere, che per conservarsi onesto, e non tradire i propri doveri, bisognava fare così.

Constitutional History of England, by Th. Erskine May, London, 1863, pag. 286 e segg.

mettere in vendita il suo diritto di rappresentanza con pubblici avvisi, da ultimo ne venne privato — *disfranchised* — per Atto del Parlamento — 7 e 8 Vict. c. 53 — 1844 —. Lo stesso avvenne, otto anni dopo, al borgo di S. Albans, degno rivale di Sudbury. Tolti così di mezzo quattro posti, il numero de' membri era sceso a 654; se non che recentissimamente i quattro posti vennero attribuiti, due all'Yorkshire, uno al Lancashire, il quarto al borgo di Birkenhead; e i membri tornarono a essere 658, così distribuiti:

I.°

INGHILTERRA

Deputati di contee

(*Knights of the Shire*)

1.° Yorkshire, due membri per ciascuno de' suoi tre distretti (*ridings*) . . .	6
2.° 26 contee (*shires*) che eleggono 4 membri ciascuna	104
3.° 7 contee (*shires*) che eleggono 3 membri ciascuna	21
4.° 6 contee (*shires*) che eleggono 2 membri ciascuna	12
	—— 143

Riporto 143

Cittadini

(*Citizens*)

5.° La Città di Londra . . . 4

6.° 23 altre città, compreso Westminster, parte di Londra, 2 ciascuna . . 46

Borghesi

(*Burgesses*)

7.° 110 Borghi compresi Tinsbury, Marylebone, Tower Hamlets, parti di Londra, 2 ciascuna 220

8.° 54 Borghi, 1 ciascuno . . 54

9.° Le Università d'Oxford e Cambridge, 2 ciascuna 4

—— 471

II.°

PRINCIPATO DI GALLES

(*Wales*)

Deputati di Contee

1.° 3 Contee che eleggono 2 membri ciascuna 6

2.° 9 Contee che eleggono 1 membro ciascuna 9

15

486

Riporto 486

Borghesi

3.° 50 Distretti elettorali aggiunti ai Borghi 14

—— 500

III.°

SCOZIA

Deputati di Contee

1.° 27 Contee che eleggono 1 membro ciascuna 27

2.° 6 Contee accoppiate a due a due, che eleggono alternativamente 1 membro . 3

Cittadini

3.° Edimburgo e Glasgow che eleggono 2 membri ciascuna 4

Borghesi

4.° 5 Borghi (*towns*) con 14 Distretti elettorali 19

—— 53

IV.°

IRLANDA

Deputati di Contee

1.° 31 Contee che eleggono 2 membri ciascuna 62

——

615

Riporto 615

2.° 1 Distretto elettorale aggiunto a Dublino 2

Cittadini e borghesi

3.° 5 Città (Dublino, Cork, Limerick, Galway, Waterford) che eleggono 2 membri ciascuna 10

4.° L'Università di Dublino . . . 2

5.° 29 Borghi che eleggono 1 membro ciascuno 29

——— 43

———

658

Inutile affatto sarebbe, per noi, l'esporre minutamente le condizioni onde trae origine il diritto elettorale in Inghilterra; basti il dire, che la legge di Riforma le ha di molto semplicizzate; e che ora la gran massa degli elettori di campagna, ossia di contea, sono i possessori di terre d'una rendita netta di 10 lire st. — 250 delle nostre —; e in città chiunque occupi una casa la cui pigione sia dello stesso valore. E ci sono, naturalmente, le liste elettorali, preparate da' Soprintendenti di parrocchia — *the overseers of each parish* — e giudicate, in caso di reclami, da una specie di tribunali *ad hoc*, com- Diritto elettorale.

posti d'avvocati — *barristers* — designati dal *Lord Chief Justice* d'Inghilterra, o come noi si direbbe, un Presidente Capo, il Primo Presidente. Non ponno votare i mentecatti, i minori di 21 anno, i rei di certi delitti, chiunque ottenga soccorso dalla parrocchia, *e molti tra gl'impiegati nell'esazione dell'imposte* (1).

Eligibilità. Una volta non si era eligibile senza una rendita territoriale di 600 lire st. per le contee, di 300 per le città; nel primo anno della Regina Vittoria si statuì che la rendita potesse anche derivare da proprietà mobile, o come dicono, personale — *real or personal property* —; finalmente ogni condizione di censo — *property qualification* — venne abolita con legge 21 e 22 Vittoria — 28 Giugno 1858 —.

Non ponno essere validamente eletti:

1. Li stranieri, neppure naturalizzati, — *denizen* — a meno che non nascano da genitori inglesi; per li altri occorre un Atto del Parlamento che li autorizzi ad entrarci, come s'è fatto nel 1816 per il principe Leopoldo — l'attuale Re de' Belgi —, e per il principe Alberto — il marito della Regina — nel 1840.

2. I minorenni, per legge di Guglielmo III; ma non ci si guarda troppo pel sottile; Fox aveva poco più di 19 anni quando entrò in Parlamento, e a 21 anno era considerato uno de' più eloquenti oratori; anche Pitt cominciò la sua grande carriera a

(1) May, pag. 80.

vent'anni. Per altro aspettarono entrambi a votare, d'essere diventati maggiorenni (1).

3. Quelli che sono già membri; se aspirano a rappresentare un altro collegio bisogna che prima rinuncino al loro posto; o meglio, poichè rinunciare non si può, bisogna chiedere e ottenere un impiego nominale, detto *Chiltern Hundreds* (2).

4. I mentecatti; e se un membro è colpito dal male, il suo posto può essere dichiarato vacante, quando la malattia sia provata incurabile.

5. I Pari; gl'inglesi hanno già il loro posto ne' Lordi; li scozzesi e irlandesi ci sono pure, virtualmente, per rappresentanza; per altro gl'irlandesi, come s'è detto (3), sono eligibili in qualunque collegio del Regno Unito.

6. Tutt'i giudici; e una folla d'altri impiegati, espressamente esclusi da un centinaio, almeno, di leggi speciali (4).

7. Li Sceriffi nelle loro contee; e in massima i *returning officers,* ossia le persone, e sogliono essere i sindaci — *mayors* — incaricate di dirigere le operazioni elettorali, nella città o luogo dov'esercitano cotesto loro ufficio (5).

(1) Fischel, pag. 439.
(2) È una custodia nominale di certi possessi regi. Vedi pag. 96.
(3) Vedi pag. 78
(4) May, pag. 33 (3).
(5) Fischel, pag. 441.

8. Tutto il clero, anglicano, presbiteriano, cattolico, chiunque è negli ordini sacri, esclusi tutti; e se qualcheduno ci scappasse dentro inavvertito, è soggetto a una multa di 500 l. st. per ogni giorno in cui abbia seduto, pagabili a chi lo scopre e denunzia (1).

9. Tutti coloro che hanno partecipazione, diretta o indiretta, in contratti col Governo — *Government contractors* —. Anche costoro, se siedono, vanno soggetti alla stessa multa de' preti; e non ponno più ammettersi ad altri contratti; e una multa di 500 l. st. è pure inflitta a chiunque accetta un membro della Camera a parte d'un suo contratto. Per altro la legge non colpisce punto le Società commerciali, regolarmente autorizzate, per li atti che fanno nella loro capacità sociale; ed eccettua espressamente da ogni esclusione chiunque entra in contratto col Governo, direttamente o indirettamente, in occasione di pubblici prestiti (2).

10. I falliti riconosciuti e dichiarati.

11. I condannati per alto tradimento e fellonia.

Coteste sono le cause d'incapacità ammesse dal Parlamento inglese. O vuol egli dire che non ci sia mai stato chi ne volesse introdurre delle altre? Sicuro; ci sono stati anche là di quelli che avrebbero voluto ridurre il Parlamento a essere composto tutto

(1) May, pag. 34.
(2) May, edizione 1859, pag. 36.

di gente che *nulla abbia e nulla sappia,* secondo la felice espressione d'un nostro onorevole deputato (1). I loro spropositi hanno dovuto farli anche laggiù; se non che gli è gran tempo che li hanno fatti, e gli è un pezzo che li hanno corretti; e noi si sarebbe senza scusa se non s'imparasse nulla da tanta scuola. Or dunque si vollero pur fare, in Inghilterra, delle altre esclusioni; se ne fecero, anzi, di molto curiose; al tempo d'Enrico IV furono dichiarati incapaci, non si crederebbe, i legisti — *lawyers* —; ma a quel modo che allora si davano i soprannomi a' Re, il grosso, il bello, il buono, così si diedero a' Parlamenti: il lungo, il matto — *mad* — lo scarno — *barebone* — il groppone, per non dir peggio, — *rump* —; e al povero Parlamento d'Enrico IV toccò l'epiteto d'ignorante: *Parliamentum indoctum;* ond'è che servì, pare, d'esempio.

Resta ora che si esponga per quali cause uno cessi d'esser membro della Camera, e lasci il suo posto vacante. Le più ordinarie sono: la morte, s'intende; e qui non c'è altro a dire: l'elevazione al pariato; allora la pratica è di aspettare che il nuovo Pari abbia baciato, in segno d'accettazione, la mano al Re — *kissed hands* — prima di dichiarare vacante il suo posto e di pubblicare l'editto elettorale — *writ* —; Vacanza di posti. Elevazione al pariato.

(1) Il Barone d'Ondes-Reggio.

così non si cade nello sconcio, avvenuto da noi, che la stessa persona si sia trovata essere a un tratto; Senatore e Deputato, nè ben si sapesse decidere quale poi fosse de' due. Altra causa ordinaria e frequente di vacanze è l'accettazione d'un impiego salariato dalla Corona; anche qui il segno dell'accettazione è il bacio della mano. Il passaggio però da un ministero all'altro non produce vacanza; e neppure la rinuncia a un impiego, quando ci si rientri prima della nomina d'un successore. Neanche un impiego il cui salario non si paghi *direttamente* dalla Corona non produce vacanza; e ce ne sono, in Inghilterra, d'importantissimi; come ad esempio, li *under secretaries of state,* nientemeno che i nostri segretari generali; e i segretari della tesoreria e dell'ammiragliato, che vuol poi dire, de' ministeri di finanza e di marina; ma, per impedire l'abuso, è prescritto, con legge, il numero de' segretari generali che ponno esser membri della Camera; fino al 1855 non potevano essere più di due; allora, per la creazione d'un vero ministro della guerra, dimostrata necessaria dalla famosa confusione di Crimea, salirono a tre; e nel 1858, per la creazione del ministero dell'India, quando quel vasto territorio passò dalla celebre Compagnia alla Corona, si arrivò a quattro [1].

Accettazione d'impiego.

(1) May, *fifth ed.* pag. 590.

Degno di speciale considerazione è poi il fatto, che in Inghilterra, per legge dell'anno 6° della Regina Anna, non produce vacanza in Parlamento la promozione d'un ufficiale di terra o di mare a un grado superiore, o anche al posto di Governatore d'una fortezza o d'uno stabilimento militare; ma i Governatori delle Colonie, naturalmente, non che perdere il posto, perdono anche, per la loro necessaria lontananza dal paese, la condizione d'eligibilità. Così pure, altro fatto notevole, non perde il posto chi accetti l'ufficio d'ambasciatore o di ministro e inviato diplomatico; lo perde, invece, chi diventi console; bensì può essere rieletto (1). Non vale poi quasi neanche la pena di scrivere, che la nomina a un grado nella milizia — la nostra guardia nazionale, *mutatis mutandis* — quantunque provenga dal Re e non dall' elezione, pure non fa perdere il posto; e che lo fa perdere il fallimento dichiarato nelle forme legali.

Non rimane più a dire che d'un'ultima causa di vacanza, la quale parrebbe dover essere la più semplice di tutte; e sarebbe la rinuncia volontaria. In Inghilterra, invece, è una faccenda che non corre così liscia. Secondo la regola costante del Parlamento l'elezione costituisce *munus publicum*, e non ci si può rifiutare; quantunque, nel 1775. M.r George Rinuncia.

(1) May, *fifth ed.* pag. 591.

Grenville, proponendo un *bill* per autorizzare le rinuncie, abbia sostenuto, che questo diritto faceva parte dell' antica Costituzione della Camera. Il fatto è che non si ammette, e che bisogna ricorrere a una scappatoia. Ci sono, tra le colline della contea di Buckingham, tre distretti — *Hundreds* — chiamati *Chiltern;* e ci sono pure, altrove, de' castelli regii di poca importanza, *East Hendred, Northstead, Hempholme;* un membro che voglia rinunciare chiede al Cancelliere dello Scacchiere la nomina di maggiordomo o intendente di cotesti luoghi; riceve così un impiego salariato e perde il posto; s' intende, che appena pronunciata dalla Camera la vacanza, e messo fuori l' editto per la nuova elezione, egli rinuncia a quell' impiego nominale e resta libero come l' aria. Qualche volta, per altro, ci furono, anche qui, le sue difficoltà; così, per esempio, Lord North, un primo ministro che non si confondeva di scrupoli, e che, pur vivendo in un tempo di molta e universale corruzione, meritò d' essere fatto segno agli strali avvelenati di Junius, rifiutò i *Chiltern Hundreds* a un M.r Bayly, che voleva uscire dalla Camera, per portarsi candidato in Abingdon, contro un ministeriale; e dichiarò senz' ambagi, aver lui per regola costante di respingere simili domande, quando ne potesse derivar danno a' suoi amici politici. Bisogna anche dire come nel decreto di no-

mina ci fossero, naturalmente, delle parole di complimento per la persona a cui si conferiva l' impiego: « *riponendosi speciale fiducia nel vostro zelo e nella vostra fedeltà, ecc.* » e come riuscisse indigesto, talvolta, a un Cancelliere dello Schacchiere, l' uso di simili frasi, verso uomini poco onorevoli, che volevano uscire da una Camera dove non potevano più stare. Ma ci si è rimediato; quelle forme cerimoniose furono tolte via per tutti; e a' nostri giorni nessun ministro oserebbe respingere, pe' motivi di Lord North, una domanda di *Chiltern Hundreds.*

Noteremo, finalmente, come nella Camera de' Comuni, ogni qual volta sorga questione, di diritto o di fatto, se un posto sia o no vacante, s' usi eleggere una Giunta — *committee* — che esamini e riferisca (1).

(1) May *fifth ed.* pag. 592.

CAPITOLO 3°.
Autorità del Parlamento.

L' autorità del Parlamento è assoluta, illimitata, indefinita; non riconosce altro confine al suo potere che le leggi fisiche e morali di natura; cotesta è la sola teoria costituzionale vera e sana; tutte l'altre sono spropositi, che menano, presto o tardi, alle rivoluzioni o a' colpi di stato, alle costituenti o a' suffragi universali, all' anarchia o al dispotismo, a ogni sorta, in somma, di convulsioni e di sciagure. L' onnipotenza in terra, ecco il carattere essenziale del Parlamento; quando mi riesca mettere in sodo cotesta sua qualità, nessuno mi potrà poi impedire ch' io ne deduca, quale conseguenza diretta e immediata, senza punto bisogno di sillogismi o sorriti, quell' altra sua qualità necessaria, e però essenziale anche lei, di *costituente perpetua*. Or bene; a dimostrare l' onnipotenza legale del Parlamento le prove abbondano d' ogni parte, e io n' ho, davvero, piene le mani:

« I vecchi Inglesi, come si chiamano, vantandosi, « essi medesimi, guardano non senza qualche pietà

« agli altri popoli europei nuovi negli ordini costi- « tuzionali, ed alle teorie in che questi si van per- « dendo, troppo su o troppo giù; basta loro quella « teoria quasi pratica che esprimono colle parole le- « gali, costituzionali, e, direi quasi, sacramentali o « dommatiche di *onnipotenza parlamentare*. I legi- « sti vi aggiungono una spiegazione, un po' rozza « forse, secondo l' uso forense, ma che esprime chia- « ramente quanto latamente e senza niun limite in- « tendano quell' espressione: dicono che *il parla- « mento può tutto, salvo che mutar un uomo in « donna* (1) ».

E perchè questa del conte Balbo potrebbe parere a taluno un' autorità di seconda mano, risaliremo alle fonti prime e native.

« Il potere e la giurisdizione del Parlamento, dice Sir Edoardo Coke, è così trascendente e assoluta, che non riconosce limiti nè di cose nè di persone; così che si può dire di lui: *si antiquitatem spectes, est vetustissima; si dignitatem, est honoratissima; si jurisdictionem, est capacissima* (2).

« Il Parlamento, aggiunge uno scrittore che fa testo in tale materia, ha un' autorità sovrana e assoluta (*uncontrollable*) per fare, confermare, allargare, restringere, abrogare, richiamare in vita, in-

(1) Balbo, *Della Monarchia rappresentativa;* libro II cap. I.
(2) *Inst.* 36.

terpretare le leggi tutte, di qualunque possibile denominazione, ecclesiastiche o temporali, civili o militari o marittime o criminali; in esso risiede, per la Costituzione del regno, quell' assoluto e illimitato potere che in ogni specie di Governo bisogna pure che in qualche luogo si trovi. Qualunque rimedio a qualunque male, a cui non potrebbe provvedere l' ordinario corso delle leggi, cade nella competenza di cotesto tribunale straordinario. Esso può regolare o mutare il diritto di successione al trono, come accadde ne' regni di Enrico VIII e di Guglielmo III; può riformare la religione del paese, come avvenne più volte ne' regni di Enrico VIII e de' suoi tre figli; *può cangiare e rinnovare perfino la Costituzione del regno e delli stessi Parlamenti* (1), come venne fatto cogli atti d' Unione — *le loro annessioni* — e colle diverse leggi statutarie sulla durata piuttosto settennale che triennale de' Parlamenti. Esso può, insomma, fare qualunque cosa che non sia di sua natura impossibile; laonde si osò chiamare il suo potere, con una figura forse troppo ardita, l' onnipotenza del Parlamento (2). A ogni modo gli è certo, che quanto fa il Parlamento, nes-

(1) *It can change and create afresh even the constitution of the kingdom and of parliaments themselves.*

(2) *It can, in short, do every thing that is not naturally impossible; and therefore some have not scrupled to call its power, by a figure rather too bold, the omnipotence of parliament.*

suna autorità sulla terra può disfarlo; il perchè ci è venuto dal grande Lord tesoriere Burleigh quel famoso apoftegma, che l'Inghilterra, se mai cadrà in fondo, sarà per opera del Parlamento: *England could never be ruined but by a parliament* (1) ».

Egli è principio inconcusso in Inghilterra, che, secondo la Costituzione del paese, nessuno possa, in tempo di pace, venire colpito da pena in forza di leggi militari, o in qualunque altro modo che non sia il giudizio de' suoi pari. Eppure ogni anno il Parlamento approva una legge speciale, detta degli ammutinamenti — *Mutiny Act* — che autorizza il Re a mantenere in piedi l'esercito stanziale; senza di che le truppe sarebbero disciolte *ipso facto* allo spirare dell'anno. In quella legge si stabiliscono delitti, pene e tribunali militari, con evidente deviazione dalla rigorosa linea costituzionale (2); ciò non ostante la legalità di quelle prescrizioni è messa fuori d'ogni dubbio, dicono i pubblicisti inglesi, dall'onnipotenza del parlamento; la cui autorità basta, in qualunque tempo, per sospendere le ordinarie regole de' procedimenti giudiziarii, e le famose franchigie dell'*Habeas Corpus Act,* proclamando in sua

(1) *New Commentaries* etc. by *H. John Stephen* bk. IV. pt. I, ch. I.

(2) *It involves (no doubt) a partial departure from the principles of our free constitution.*

vece la legge marziale, come fece in Irlanda, nel 1798, per vincere la ribellione (1).

Che più? Nel corso ordinario del governo il Parlamento non suole far leggi per le colonie; le quali, se poco importanti, sono rette dal Re nel suo consiglio — *the King in council* — che vuol poi dire, il ministero; e se importanti, hanno proprie assemblee, che discutono le leggi locali, salva, s'intende, l'approvazione o sanzione regia. Ciò non ostante il Parlamento Imperiale vi può sempre esercitare, e vi esercita a un bisogno, il suo potere sovrano. Così un Atto del Parlamento, nel 1833, abolì la schiavitù in tutte le colonie, che, certo, da sè non l'avrebbero abolita; così, nel 1838, venne sospesa, addirittura, la Costituzione nel Basso Canadà; e nella Giammaica, siccome l'assemblea coloniale, irritata dall'abolizione della schiavitù, non voleva approvare una certa legge sulle prigioni, resa appunto necessaria dall'emancipazione de' negri, il Parlamento la fece lui; e perchè l'assemblea, montata sulle furie, non voleva più adunarsi, non votava più il *budget* e rendeva impossibile il governo, nel Parlamento passò un Atto — 2 e 3 Vict. c. 26 — col quale si sospendeva la Costituzione nella Giammaica, se,

(1) *Its legality is put beyond all question by the omnipotence of parliament* etc. Stephen, opera citata, pag. 561.

entro un dato tempo, l'assemblea non riassumeva l'esercizio delle sue funzioni (1).

Mi pare d'aver, dunque, abbastanza dimostrata l'onnipotenza del Parlamento; esso non deve render ragione a nessuno, in terra, degli atti suoi, perchè nessuno è superiore o eguale a lui, perchè nel Parlamento è la sovranità, nel Parlamento è la nazione, nel Parlamento è la stessa Costituzione del paese; sì, in Inghilterra, la Costituzione del paese è la Costituzione del Parlamento; una Costituzione che non è scritta, ma è benissimo definita dal complesso di quelle leggi, parte scritte e parte consuetudinarie, che si chiamano *Lex et consuetudo Parliamenti; ab omnibus quærenda,* lasciò scritto Sir Edoardo Coke, *a multis ignorata, a paucis cognita* (2). Le massime fondamentali di cotesta Legge del Parlamento si suppongono custodite nel seno del Parlamento stesso; come la legge civile, non punto scritta neppur lei, giace nel petto di tutt'i giudici d'Inghilterra (3).

(1) May, pag. 37.

(2) Stephen, opera citata, pagg. 316 e 317.

(3) Il complesso delle leggi civili inglesi si chiama colà legge comune, *common law*, mentre legge civile, *civil law*, significa il Diritto Romano. *The question then arises, where is the common law to be found? There exists no written body of common law; the common law of England is supposed to be in the bosom of the judges of the several courts of justice. They are, by the constitution of the kingdom, held to be the depositaries and oracles of the law of the land.* Commentaries on the constitutional law of England, by Sir G Bowyer, pag. 5 —. *Qui si potrebbe domandare: dove si trova la legge comune? Essa non è scritta in nessun cor-*

Nè venga nessuno a dirmi; se in Inghilterra la Costituzione è così fatta, da noi è altrimenti; so bene; pur troppo è altrimenti! Ma il tipo è quello! Ma quello è, per servirmi della fraseologia romagnosiana, *l'ordine naturale di ragione* in cotesta materia della monarchia costituzionale! Ma il governo parlamentare, il migliore, voglio ripeterlo, de' governi, là dura da secoli, e non ha durato che là, riformandosi e perfezionandosi tutt' i giorni. Non c'è caso: o imitare gl'inglesi, studiare quel tipo, mettersi per quella via, avvicinarsi ogni dì più a quella meta, — o continuare nell' imitazione del contrario sistema francese, a rischio di mandare, un bel giorno, ogni cosa a rotoli, com' hanno fatto una, due, tre, dieci volte, e seguiteranno a fare, per un pezzo, a Parigi. Di qui non si scappa!

Tal'è, dunque, l'autorità collettiva del Parlamento; vediamo ora i poteri, diritti e privilegi delle singole sue parti.

pus juris; *la legge comune d' Inghilterra si suppone chiusa nel petto de' giudici che siedono nelle varie corti di giustizia, e che sono considerati. dalla costituzione del regno, come i depositari e li oracoli della legge del paese.* E continua poi spiegando dove i giudici la debbono imparare cotesta legge comune, ossia quali ne sieno le fonti: l'esperienza e lo studio de' *precedenti;* o vogliam dire lo studio delle decisioni pronunciate da' loro antecessori; le quali decisioni vengono, com' è naturale, registrate e conservate diligentissimamente.

CAPITOLO 6.°

Autorità del Re

IN PARLAMENTO.

Il Parlamento non può radunarsi se non è convocato dal Re; due sole volte si è radunato, in Inghilterra, di propria autorità; e allora non è, a stretto rigore, un Parlamento; la vera parola tecnica è, in quel caso, *Convenzione*. La prima volta fu per ristaurare Carlo II; questi, appena salito al trono, dichiarò che i Lordi e i Comuni, pure così irregolarmente adunati, erano, a ogni modo, le due Camere del Parlamento; e il Parlamento successivo, convocato dal Re, confermò li atti del precedente; ma coll'espressa clausola che « il modo col quale si era adunato doveva attribuirsi alle difficoltà e all'esigenze del tempo, ma non potrebbe citarsi in esempio ». La seconda volta fu per la rivoluzione del 1688, quando cacciarono Giacomo II, chiamando Guglielmo e Maria; anche allora il primo atto de' conjugi re fu di dichiarare che la *convenzione* de' Lordi e Comuni si avesse per un legale Parlamento: e anche allora tutt'i

Convocazione del Parlamento.

suoi atti vennero confermati dal Parlamento successivo, regolarmente convocato.

La prerogativa regia di convocare il Parlamento non è già assoluta e arbitraria; da tempi antichissimi si fece ogni sforzo per ridurla entro giusti confini, e molti statuti — *statuto* è lo stesso che *Atto del Parlamento*, o come noi diciamo, legge; una volta si usava più la prima parola, ora più la seconda — molti statuti imponevano l'obbligo al Re di convocarlo ogni anno (1); altri ogni tre anni; ma con cento sotterfugi e cavilli, se mancava la forza, o con aperta violazione delle promesse fatte, quando la forza c'era, il Parlamento si lasciava volontieri a casa per lunghi anni, come in Francia li Stati Generali; se non che da ultimo, visto che li statuti non giovavano, nè le promesse valevano, ci si provvide più efficacemente in altro modo, votando per un solo anno il *budget* e il *Mutiny Act*, del quale si è fatto cenno poc'anzi e si parlerà più tardi.

(1) Uno statuto dell'anno 4.° di Edoardo III — 1330 — diceva così: *Ensement est accorde qe Parlement soit tenu chascun an une foitz ou plus si mestier soit.* Un Lord Northington ebbe tanta faccia tosta di sostenere, che le parole *si mestier soit* — poichè allora non s'usavano virgole — reggevano tutto il periodo, e non soltanto l'inciso *ou plus;* così che il Re non avesse obbligo di convocare il Parlamento, neanche una volta all'anno, a meno che non ce ne fosse mestieri. E riuscì a tirare dalla sua la Camera de' Lordi; la quale bisogna dire che la ci avesse una grande inclinazione, se la si lasciò persuadere da una così sofistica costruzione —. *Homersham Cox, The Institutions of the English Government, London,* 1863, pag. 34.

L'editto di convocazione — *writ of summons* — non debb'essere a meno di 40 giorni; è regola stabilita dall'epoca della Magna Charta in qua: *Faciemus summoneri ad certum diem, scilicet ad terminum quadraginta dierum ad minus, et ad certum locum:* anzi dopo l'unione colla Scozia invalse l'uso costante di prolungare il termine a non meno di 50 giorni. L'indicazione del luogo — *ad certum locum* — si rendeva necessaria per le frequenti guerre civili, che spesso costringevano il Re a mutar residenza e ramingare nel regno; da noi, per la ragione contraria, il luogo di convocazione rimane sempre sottinteso; quando andremo, se Dio vuole, a Roma, mi figuro che ci si dovrà pur mettere, almeno una volta (1).

Caso di morte del Re.

Un caso nel quale c'è adunanza legale di vero Parlamento senza previo editto di convocazione è quello di morte del Re. Siccome il Re è *caput, principium et finis parliamenti* (2), la sua morte lo dissolve, perchè mancato il capo il corpo muore; e così avveniva, in fatto, a' tempi antichi; se non che il grave inconveniente, e il pericolo, di rimanere senza Parlamento, e di doverne creare un nuovo, appunto in un momento di crisi, quale suoleva es-

(1) Così avevo scritto quando nessuno poteva sognare la tappa di Firenze; ora, poichè ci siamo, parrebbe regolare, e anche opportuno, quasi a protesta, che il luogo della convocazione fosse menzionato espressamente.

(2) *Blackstone*, *Commentaries*, Lib. I, cap. 2.

sere, più o meno, il trapasso della corona, indusse gl' inglesi a modificare in pratica, secondo il loro ottimo e costante sistema, il rigore della teoria costituzionale. Tre statuti, uno di Guglielmo III — 7 e 8, ch. 15 —, l'altro d'Anna — 6, ch. 7 —, l'ultimo di Giorgio III — 37, ch. 127 — prescrissero, invece, che alla morte del Re il Parlamento duri ancora sei mesi; che se fosse in tempo di proroga, si riunisca subito — *immediately* — di pieno diritto; che se fosse sciolto, e le nuove elezioni non fossero ancora fatte, il vecchio Parlamento riviva per sei mesi; salvo sempre il diritto, s' intende, nel nuovo Re, di prorogarlo o sciogliello più presto. In forza delle quali disposizioni, tre volte accadde, per la morte d'Anna, di Giorgio II e di Giorgio III, che il Parlamento si è dovuto adunare in Domenica; caso tanto grave, in Inghilterra, da ritenersi degno di storia.

Cause di convocazione.

Come il Re fissa il giorno e il luogo della convocazione, così pretendeva, una volta, fissare anche li oggetti da trattarsi — *the causes of summons* —; ma le Camere pretesero sempre, invece, di non essere così vincolate; dalle quali contrarie pretese n'è derivata la forma attuale di transazione: il Re apre il Parlamento, o in persona, o per Commissari, con un discorso, che s'intende contenere le cause della convocazione; prima del quale le Camere non ponno procedere a nessun lavoro, dacchè, tecnicamente, son lì,

ma *lo perchè non sanno*; esse poi, alla lor volta, non si occupano mai dell'indirizzo di risposta, senz'aver prima, *pro formâ*, letto un qualche *bill;* per mostrare come il Re non abbia punto il diritto d'obbligarle a trattare quelle sole materie che piacciono a lui.

Caso di Giorgio III.

Due volte avvenne, in Inghilterra, che si dovesse, per indeclinabile necessità, aprire il Parlamento senza discorso del Re; il caso fu, veramente, stranissimo; giacchè se il Re si trova impedito da malattia, è naturale che si proroghi, piuttosto, il giorno dell' apertura; e se il male tirasse troppo in lungo, si procede per Commissari; ma Giorgio III fu colpito da pazzia, nè c'era speranza di prossima guarigione; sicchè non poteva nè aprir lui, nè far aprire da altri il Parlamento. Allora si lasciò venire il giorno fissato dall'editto di convocazione, li 20 Novembre 1788; le due Camere discussero e s'accordarono per provvedere a una reggenza; poi una Commissione, nominata senza speciale autorizzazione del Re, col grande sigillo di Stato e colla firma del Lord Cancelliere, pronunciò, addì 3 Febbraio 1789, il discorso d'apertura, *in nome di Sua Maestà*. La stessa procedura si tenne, in occasione d'una ricaduta del Re, al 1.° Novembre 1810, e alli 15 Gennaio dell'anno seguente.

Proroga del Parlamento.

Il Re, come apre, così proroga e scioglie il Parlamento. La proroga si fa: o in persona, nel qual caso è il Lord Cancelliere che, in sua presenza,

significa alle due Camere riunite il comando del Re: o per commissione: o con proclama — *writ under great seal* —. Per effetto della proroga ogni procedimento rimane sospeso, tranne i lavori de' comitati per le elezioni, i giudizi sopra atti d'accusa — *impeachments* — de' Comuni, e l'andamento ordinario della giurisdizione d'appello ne' Lordi; tutt'i *bills* vogliono essere ripresi da capo; ond'è che qualche volta, come s'è visto nella storia del *Reform bill* (1), si ricorre a una proroga brevissima, appunto per riproporre subito un *bill* di molta importanza, quando abbia urtato in uno scoglio e sia naufragato (2).

Ho detto poc'anzi che l'editto di convocazione, il quale non può essere, per li statuti, a meno di 40 giorni, non è mai, in fatto e per consuetudine, a meno di 50. Ora, un così lungo tempo potrebbe diventare, in casi d'urgenza, un impiccio; ecco dunque come ci si provvede: il Parlamento si suol prorogare a non più di 80 giorni, perchè l'immunità de' membri dall'arresto personale dura 40 giorni dopo la proroga e comincia 40 giorni prima della riconvocazione; per ciò si fanno delle proroghe successive; e quando si è all'ultima si mettono nel regio proclama queste parole: per la spedizione d'urgenti e

(1) Vedi pag 43.
(2) May, pag. 43

importanti affari; e s'intende che il giorno così fissato *for despatch of business* è vero giorno d'adunanza. Ciò posto, il Re può sempre abbreviare il periodo della proroga — *recess* —; e mentre il Parlamento era prorogato, verbigrazia, al 31 Agosto, può invece chiamarlo al 31 Luglio, *for despatch of business;* allora basta che il regio proclama sia pubblicato 14 giorni prima; cioè, nel caso supposto, non più tardi delli 17 Luglio; così il Parlamento si ha sempre sotto la mano e si può adunarlo, a meno che non sia nuovo, entro 14 giorni.

Se la proroga è atto regio, l'aggiornamento è atto delle singole Camere, soggetto, come tutti li altri, a votazione; sarebbe perciò sconveniente che il Re dichiarasse il suo desiderio — *pleasure* — d'un aggiornamento, a rischio di vederselo rifiutare; ond'è che dal 1.° Marzo 1814 in poi non s'è più fatto; nè si farà, probabilmente, più in avvenire (1). Del resto non ce n'è punto bisogno, quando il Re può valersi del suo diritto di proroga, anche per pochi giorni. Che se l'aggiornamento fosse molto lungo, e sopraggiungesse un'improvvisa urgenza, il Re ha, per uno statuto di Giorgio III, facoltà di convocare il Parlamento a un termine più breve, mediante proclama, purchè non prima di que' sacramentali 14 giorni (2).

Aggiornamento.

(1) May, pag. 45.
(2) May, ibid.

Alcune rare volte la Camera s'è aggiornata in segno di lutto; così addì 15 Settembre 1646 entrambe le Camere s'aggiornarono per la morte del Conte d'Essex; li 3 Luglio 1850 la Camera de' Comuni s'aggiornò *nem. con. (nemine contradicente)* all'annunzio della morte di Sir Roberto Peel; e li 14 Aprile 1863 lo stesso tributo d'onore fu pagato alla memoria di Sir Giorgio Cornewall Lewis.

Durata del Parlamento.

Anticamente la durata del Parlamento era indefinita, nè aveva altro termine che la volontà del Re; così sotto Carlo I, e dopo lui Cromwell, il Parlamento *lungo* durò vent'anni, dal 1640 al 1660; nè si dica che cotesto fosse un effetto della rivoluzione; poichè, avvenuta la ristaurazione, il Parlamento di Carlo II, che fu chiamato appunto il secondo Parlamento lungo — *the second long Parliament* — durò, anch'esso, diciott'anni, dal 1661 al 1678. Sotto Guglielmo e Maria il *Triennial Act* stabiliva la durata a tre anni; sotto Giorgio I il *Septennial Act* la portò a sette; e il Parlamento che lo votò, molto saviamente, per le circostanze politiche del paese appena uscito da' pericoli della ribellione giacobita ossia legittimista del 1715, non ebbe punto scrupolo d'approfittarne egli stesso, prolungando di quattr'anni la propria esistenza; non piccolo esempio, anche questo, d'onnipotenza parlamentare. Ma il Re ha sempre il diritto, la maggiore, forse, delle sue

prerogative, di sciogliere, quando vuole, il Parlamento. L'uso, quasi direi la creanza, è di prorogarlo, prima, ne' modi soliti; poi scioglierlo con un proclama, sentito il parere del consiglio privato — *privy council* — che adesso vuol dire, in fatto, il Ministero — fissando, nel proclama stesso, il giorno delle nuove elezioni.

Scioglimento.

I casi di scioglimento immediato, fatto in persona — che ha l'aria poco graziosa d'un licenziamento — sono rarissimi nella storia moderna; dopo Carlo II, nel 1681, si scende fino al 1818, quando, non il Re, ch'era insanito, ma il Reggente, che è già un fatto meno grave, sciolse il Parlamento in persona; e fu l'ultima volta. Per altro si hanno esempi recenti d'avviso di prossimo scioglimento dato alle Camere dal Sovrano a viva voce; così quando Guglielmo IV, nella famosa lotta per la Riforma, entrò improvvisamente, li 22 Aprile 1831, nella Camera de' Lordi a prorogarvi il Parlamento [1], dichiarò la sua intenzione d'una *immediate dissolution:* nè altrimenti ha fatto la Regina Vittoria addì 23 Luglio 1847.

Il merito sommo del governo parlamentare, per chi se n'intende, sta nell'intreccio de' poteri o delle prerogative; il quale, creando ostacoli molteplici e insuperabili a qualunque volontà assoluta, così di palazzo come di piazza, rende impossibile il dispo-

(1) Vedi pag. 41.

tismo e assicura la libertà; che vuol dire, lascia prevalere e trionfare, alla lunga, l'interesse vero e legittimo del paese su' ciechi pregiudizi e i momentanei furori. Ma cotesto merito non è poi, come accade, pur troppo, in tutte le umane istituzioni, senza pericolo; e il pericolo sta nell'abuso che si può fare, in cento modi, di quelle prerogative, così sottilmente ponderate e messe in difficile equilibrio: ond'è che d'ogni prerogativa costituzionale si può fare un uso incostituzionale; e per contro, atti, a rigore di termini incostituzionali nella loro essenza, ponno venire, da una rara saviezza, compiti e rivolti a vantaggio della Costituzione. Una di coteste necessarie, eppure pericolose, prerogative, è appunto quella del Re di sciogliere il Parlamento; non c'è dubbio che cotesto diritto deve essere in lui, ed esserci intero; ma non c'è nemmeu dubbio che un Re tracotante può abusarne, congedando, uno, due, tre Parlamenti, e governando, intanto, a suo capriccio, come accennò di voler fare, nel 1830, Carlo X in Francia, e come vediamo farsi, regolarmente, in Prussia. Gli è bensì vero, che allora non ci sarà più bilancio costituzionalmente approvato, e che diverrebbe legittimo, anzi strettamente legale, il rifiuto dell'imposte; ma cotesti sono rimedi estremi e violenti, che mettono sempre lo Stato a due dita dalla rivoluzione e dalla guerra civile. Ond'è che gl'inglesi hanno cercato di curare il

male alla sua prima origine, senza dar tempo alla piaga d'invecchiare e incancrenire; e statuirono, che il Re non possa sciogliere il Parlamento se almeno un *bill* non sia prima approvato e divenuto legge[1].

Da ultimo, e così avremo finito di esporre le prerogative e le attribuzioni del Re come parte, anzi capo, del Parlamento, il Re ha l'importante privilegio, che il Presidente — *Speaker* — della Camera de' Lordi, Presidente non molto effettivo, a dir vero, sia il Lord Gran Cancelliere[2]; il quale non è soltanto il suo Ministro di Grazia e Giustizia, ma è il personaggio che si trova in più stretto rapporto col Re. Anticamente era il suo primo cappellano, il suo confessore, e il suo segretario personale — *Cancellarius Regis* —; il Re, nella sua Corte di Cancelleria, aveva un alto potere pretorio per temperare e mitigare il *summum jus;* ond'è che Giovanni di Salisbury in una sua lettera in versi — e che versi! — a San Tommaso à Becket, chiama il Lord Cancelliere, *Cancellarius Angliæ*, Il Lord Gran Cancelliere.

Hic est, qui Regni leges cancellat iniquas.

Sotto i Tudor cessò d'esser un prelato, ma rimase, o divenne più tardi: *Speaker* — *Prolocutor* — de' Lordi; Lord, di solito, anche lui; Ministro di Grazia

(1) Fischel, pag. 413.
(2) *The Lord High Chancellor.*

e Giustizia; membro, quindi, del Consiglio privato e del Gabinetto; custode del Regio sigillo, quel gran sigillo che Sir Edward Coke chiama *clavis regni;* distributore de' benefici di patronato regio, entro certi confini, in memoria dell'antica cappellania; giudice unico in tutte le cause civili dove sia reo convenuto il Re (1); finalmente primo giudice nella Camera de' Lordi, ossia capo supremo di tutta la giurisdizione d'equità — *of equity* —.

Lord Guardasigilli.

Invece del Lord Cancelliere può essere incaricato del gran sigillo un Lord Guardasigilli — *Lord Keeper of the great seal of England* — il quale ha sempre il titolo onorifico di Lord, ma può non esser Pari; e tuttavia presiede la Camera de' Lordi; onde c'è questo di singolare, che il Presidente dell'Alta Camera può non esserne membro: così Lord Brougham, come Lord Cancelliere, presiedette addì 22 Novembre 1830, quantunque non fosse anche firmata la regia patente che lo creava Pari; lo stesso avvenne li 4 Marzo 1852 a Sir Edward Sudgen, Lord Cancelliere, ma non ancora Pari; e il 1° Marzo 1858 a Sir Federico Thesiger. E curiosissima è la ragione per cui codesto fatto, che a primo aspetto parrebbe così irregolare, può avvenire senza violazione di regole: perchè il sacco di lana, sul quale

(1) Adesso non è più così, come si è notato parlando de' privilegi della Corona; vedi pag. 65 in nota.

siede lo *Speaker*, tecnicamente, non è nella Camera; ond'è che là si rifugiano, al momento d'una *divisione*, ossia d'una votazione, i Lordi che si vogliono astenere (1).

Nella Camera de' Comuni l'elezione dello *Speaker* è sottoposta all'approvazione del Re.

Dal quale è ormai tempo che si passi alli altri due rami del Parlamento.

(1) May, *fifth edition*, 1863, pagg. 219 e 220.

CAPITOLO 7.°

Autorità della Camera Alta.

I Lordi, oltre alla loro partecipazione alla facoltà legislativa del Parlamento, sono pure un'alta Corte di giustizia, come eredi dell'antichissimo *Consilium Regis, King's council*, il quale, assistito da giudici, amministrava la giustizia in nome del Re. Per questo i Lordi, o meglio i Pari, giacchè i prelati qui non c'entrano, sono ancora, a titolo d'onore, *individualmente*, consiglieri ereditari della Corona, e *collettivamente*, fuori del Parlamento, il consiglio permanente della Corona; sempre, intendiamoci, a mero titolo d'onore; e ogni Pari ha perciò diritto *d'accesso*, ovvero d'udienza, alla persona del Re.

Le materie della loro giurisdizione giudiziaria, in Parlamento, sono: i giudizi de' Pari; i giudizi sulle accuse — *impeachments* — della Camera de' Comuni; le sentenze in questioni di pariato e d'onori; le controversie elettorali de' Pari in Irlanda e Scozia; le sentenze d'appello, o meglio di suprema revisione, soltanto per causa d'errore — *on writs of error* — dalle corti di giustizia — *courts of law* —; e le

sentenze, definitive, s'intende, d'appello ordinario dalle corti d'equità — *courts of equity* — come s'è detto poc'anzi, parlando del Lord Cancelliere (1). In memoria dell'antico *Consilium Regis* assistito da giudici, la Camera de' Lordi conserva i suoi giudici assistenti, per incarico regio; siedono sul sacco di lana, cioè, tecnicamente, fuori della Camera, e danno il loro parere su punti di legge, se interrogati (2); servono pure, come vedremo, per i messaggi de' Lordi a' Comuni.

Un atto giudiziario al quale prendono parte entrambe le Camere sono le accuse — *impeachments* — portate da' Comuni, in casi gravi, innanzi a' Lordi; il primo esempio storico avvenne sotto Edoardo III nel 1376; l'illustre Lord Bacone fu così giudicato, nel 1620; l'ultimo caso notissimo fu quello di Warren Hastings, il Verre indiano, nel 1788; dopo non ci fu che l'altro di Lord Melville, nel 1805; e a meno di eventi strani non è probabile ci si ricorra altrimenti.

(1) Vedi pag. 116.
(2) May, pag. 48.

CAPITOLO 8.º
Autorità della Camera de' Comuni.

Privilegio di tassazione.

Venendo ora a' Comuni, la più importante delle prerogative è il diritto di tassazione, ossia il privilegio che tutte le leggi d'imposta debbano iniziarsi e costruirsi nel loro seno, non rimanendo a' Lordi che il diritto di approvarle o respingerle, tali quali, senza poterle emendare. Di cotesta loro prerogativa vedremo i segni manifesti in tutta l'orditura del sistema parlamentare inglese, cominciando dal discorso regio d'apertura, dove quella parte che si riferisce alle finanze non è più diretta, come tutto il resto, a' Lordi e *Gentlemen,* cioè alle due Camere, bensì a' soli *Gentlemen* de' Comuni; e terminando colle formole speciali di ringraziamento da parte del Re, così nella sanzione de' *money bills,* di che si parlerà a suo luogo, come nel discorso di chiusura. E tutti li scrittori più reputati di scienza costituzionale convengono, che qui stanno, a un tratto, così il segno esteriore, come la forza latente ed efficace di quella supremazia finale, che pur deve in qualche parte

della Costituzione risiedere, perchè tutto il sapiente artificio delle resistenze congegnate non metta capo, da ultimo, per equipollenza di forze contrarie, a un' assoluta immobilità; la quale non potendo durare, dovrebbe necessariamente risolversi in lotta violenta e guerra civile. Ora, se in qualche parte doveva quella supremazia risiedere, gli era poi naturale che risiedesse appunto quì; certo la Camera elettiva non è, come molti a torto credono, la sola rappresentanza della nazione; anche il Re, anche i Lordi o i Senatori, ognuno a suo modo, la rappresentano; gli è vero, per altro, che la più immediata, la più diretta, la più contemporanea delle rappresentanze si trova lì; è dunque giusto e conveniente che lì debba pure trovarsi, in fine de' conti, la forza ultima e predominante, quand'ogni altra ragione di predominio sia, dopo ripetute prove, venuta meno.

Un altro vasto territorio di prerogativa per la Camera de' Comuni è la materia elettorale; non fu senza di molta contesa; pure alla lunga, i Re nella loro Corte di Cancelleria, i Lordi nella loro Alta Corte del Parlamento, i Giudici in tutte le loro Corti di tanti ordini e generazioni, tutti hanno dovuto, dopo molto combattere, cedere il campo; dove rimase signora assoluta la Camera de' Comuni, a decidere tutte le controversie ne' dritti d' elezione, così de' luoghi come delle persone, a statuire sulla

Privilegio elettorale.

legalità delle proclamazioni fatte — *returns* — e sulla condotta degli ufficiali incaricati di farle — *returning officers* —; e perfino a correggere — si badi a cotesta gravissima differenza tra il sistema inglese e il continentale — e perfino a correggere, senz'altro, le proclamazioni sbagliate, chiamando a sè il Segretario della Corona — *the clerk of the crown in chancery* — e ordinandogli di sostituire un nome a un altro sul suo registro o libro — *book* — de' membri eletti. Così rimane evitata, molto opportunamente, la noia di troppo frequenti chiamate agli elettori, spesso senza bisogno, quando l'errore avvenuto e la contraria volontà della maggioranza apparissero in modo evidente (1). Che più? Il privilegio de' Comuni in materia elettorale si estende al punto, che la Camera ha dichiaro flagrante violazione — *high infringement* — de' suoi diritti e delle sue libertà qualunque intervento d'un Pari nell'elezione de' suoi membri (2).

Espulsione di membri.

Finalmente la Camera de' Comuni si arrogò, per molti secoli, il diritto di espellere dal proprio seno, e dichiarare incapace di rielezione per tutta la durata di quel Parlamento, alcuno de' suoi membri; così accadde a un Arturo Hall, nel 1580, per un libro in favore del governo assoluto, ingiurioso al Parla-

(1) May, pagg. 51 e 53.
(2) May, *fifth ed.* pag. 600.

mento; a un Taylor, nel 1641, per aver chiamato un assassinio legale — *a legal murder* — la decapitazione di Strafford; a molti, naturalmente, poichè allora infieriva la rivoluzione, da parte del *Long Parliament* di Cromwell; a Sir Roberto Walpole, il celebre ministro, nel 1711, per abuso di potere e notoria corruzione; dichiarato inelegibile, fu appunto rieletto; e quantunque il suo competitore abbia presentato ricorso — *petition* — alla Camera, la rielezione venne tenuta buona. Nel 1721 fu espulso Aislabie perchè avvolto in certe sudicerie della Società pel mare del Sud; nel 1727 John Warde falsario. Ma il caso forse più d'ogni altro famoso, per l'epoca più recente, e i costumi più miti, e la nota animosità del Re che lo voleva escluso, e la pertinacia degli elettori a rimandarlo in Parlamento, fu, nel 1769, quello di John Wilkes, reo di libelli sediziosi contro Lord Bute, ministro; tre volte espulso, dichiarato li 17 Febbrajo incapace di rielezione, tre volte tornò; da ultimo, un membro della maggioranza, Luttrell, chiesti i *Chiltern Hundreds* (1), si portò candidato per fargli concorrenza, e poter poi, in caso di sconfitta nello scrutinio, presentando petizione alla Camera, farsi proclamare deputato in vece sua. Così andarono, infatti, le cose; ma lo

(1) Vedi pag 96.

scandalo di tanta persecuzione colpì a morte l'odiosa prerogativa; nel Parlamento del 1782 fu dichiarato doversi cancellare dal Giornale della Camera la risoluzione delli 17 Febbrajo 1769, perchè *sovversiva del diritto degli elettori* (1); e non si ebbero più esempi di cotali sentenze d'indegnità, che sono, come bene osserva il May, un vero eccesso di giurisdizione da parte della Camera, la cui autorità non può arrivare fino a statuire delle cause d'incapacità ignote alla legge. Bensì ci fu ancora, nel 1814, un caso d'espulsione, Lord Cochrane, reo d'aver diffuso notizie false alla Borsa; era deputato di Westminster, in Londra, e venne rieletto.

Sul merito di cotesta prerogativa c'è molto a dire: d'una parte pare strano che alla Camera de' Comuni, la quale deve pur essere, dicono gl'inglesi, una riunione di *gentlemen* per eccellenza, si abbia a rifiutare il diritto d'espellere un falsario, un ladro, un truffatore, sfuggito, per mancanza di prove sufficienti, alla condanna de' giurati; oppure un uomo reo d'azioni non colpite dalla legge criminale, ma riputate, per consenso unanime, indegne e immorali; gente, insomma, che nessuno vorrebbe più ricevere in casa sua. D'altra parte non si può non riconoscere, che a mettersi per questa via dell'espulsioni gli è uno

(1) *Subversive of the rights of the whole body of electors of this Kingdom.* May, pag 54.

sdrucciolo pericoloso, che può trascinare, in momenti di furore, all'epurazioni politiche, o vogliam dire alla distruzione della libertà. E c'è anche un altro guaio; la tendenza, cioè, degli elettori, come la storia de' fatti poc'anzi narrati c'insegna, a protestare contro la sentenza del Parlamento, rimandando l'espulso a quel posto d'onore onde s'era voluto sbalzarlo; un tal fatto, e peggio una tale tendenza pertinace degli elettori, qualunque pur ne siano le ragioni, non certo facili a indagare nè brevi ad esporre, ognun vede come non possa non nuocere alla considerazione del Parlamento, dando pretesto alle minoranze di ricantargli, con più vigore e con qualche apparenza di ragione, quel solito ritornello, che il paese non è più con lui, ch'egli non ne rappresenta più le opinioni. A provare quanto il dubbio costituzionale sia forte, basti il dire, che Blackstone, nella prima edizione de' suoi *Commenti,* fu di parere: non essere in facoltà della Camera l'esclusione d'un membro validamente eletto, e tanto meno il dichiararlo incapace; invece dopo il fatto di Wilkes, o per andare a' versi del Re e de' ministri, o per sincera mutazione di consiglio, stampò nella seconda edizione: che la consuetudine del Parlamento è legge, e basta, senz'altro, ad autorizzare l'espulsioni; ond'è, che a' pranzi dell'Opposizione liberale, nella lista de' brindisi, si usava metterne anche uno « *Alla prima edizione de'*

Commenti di Blackstone [1] ». Tutto bene considerato, propenderei a rifiutare alle Camere il potere d'espulsione; è certamente il partito più cauto e sicuro; mentre poi gl'indegni si ponno sempre colpire in modi abbastanza efficaci, benchè indiretti, per obbligarli a uscire.

(1) Fischel, pag. 445.

CAPITOLO 9.°

Privilegi del Parlamento.

Il Parlamento, oltre a' suoi poteri, ha i suoi privilegi, quali sono necessari all'esercizio di que' poteri e alla conservazione della sua autorità; cotesti privilegi, alcuni sono collettivi, altri speciali all'una o all'altra Camera, altri finalmente individuali, de' singoli membri, per assicurarne l'indipendenza e la personale dignità; tutti poi nascono o dagli statuti, o dalla legge e consuetudine del Parlamento — *Lex et consuetudo Parliamenti* — che si conserva e perpetua nel suo seno. Ond' è che ogni questione di privilegio viene, dice Sir Edoardo Coke, discussa e decisa unicamente dalla Camera a cui la si riferisce (1). Per altro con una risoluzione presa da' Lordi nel 1704, e assentita da' Comuni, fu statuito: Non essere in nessuna delle due Camere facoltà di crearsi, col solo suo voto e per propria deliberazione, alcun nuovo privilegio, che già non si trovi guarentito dalla legge e consuetudine del Parlamento (2). Origine de' privilegi.

(1) May, pag. 59.

(2) *That neither house of Parliament have pover, by any vote or declaration, to create to themselves new privileges, not warranted by the known laws and customs of Parliament.*

Lotta de' Comuni.

La Camera de' Comuni ebbe molto a penare prima di giungere alla conquista de' suoi privilegi e della forza necessaria a farseli rispettare; si vide costretta a invocare, a volte e secondo i casi, l'autorità del Parlamento, mediante statuti, l'autorità regia, e perfino l'autorità dell'altra Camera; mentre i Lordi, eredi degli antichi Baroni, li hanno sempre posseduti incontestabilmente, pel semplice diritto d'aver posto e voce in Parlamento — *place and voice in Parliament* —; è un fiero *possideo quia possideo.* In vece ne' Comuni, il diritto, verbigrazia, d'iniziativa delle leggi, adesso tanto pieno e intero che tutte le leggi, meno rarissime eccezioni delle quali si farà cenno a suo luogo, quand'anche provengano dal Governo, ossia dal Ministero, nascono tutte per presentazione di singoli membri, autorizzata dalla Camera — una volta si esercitava, quel diritto, sotto forma d'umile petizione, che i Comuni presentavano al Re: *Vos poveres communes prient et supplient pur Dieu et en œuvre de charité* (1); perchè era massima stabilita *Que le roy fait les lois par assent des pères* — Pari — *et de la commune, et non pas les pères et la commune* (2). Che, anzi, tutt'i suoi privilegi, la Camera de' Comuni ha l'aria d'invocarli, ancora oggidì, dal sovrano favore; per-

(1) *Stephen*, Opera citata, pag. 356 (a).
(2) *Fischel*, pag. 396.

chè all'aprirsi d'ogni nuovo Parlamento, lo *Speaker* eletto, dopo essersi presentato alla Camera de' Lordi per *sottomettersi con tutta umiltà alla graziosa approvazione di Sua Maestà* (1), e averla ottenuta per bocca del Lord Cancelliere, presenta, in nome de' fedeli Comuni — *faithful commons* — un'umile petizione, per reclamare i loro antichi e indubitati privilegi, particolarmente l'immunità personale, la libertà di parola nelle discussioni, il diritto di presentarsi, a un bisogno, a Sua Maestà, e di vederne benignamente interpretate le proprie deliberazioni (2); e il Lord Cancelliere, in nome di Sua Maestà, li conferma tali quali vennero concessi o conferiti — *granted or allowed* — da Sua Maestà o da' suoi predecessori. Ma coteste, ormai, le sono prette forme; giacchè essendo intervenuti degli Atti di Parlamento a riconoscere e regolare i privilegi, questi non ponno più, in nessun modo, considerarsi come pure emanazioni della regia autorità. Anzi i più importanti, di que' privilegi, non sono tampoco accennati nella petizione dello *Speaker;* infatti l'ultimo è una frase di mera cortesia; la facoltà di presentarsi al Sovrano vedremo a suo luogo a che si riduca; rimangono le immunità, che sono, certo,

(1) *Submits himself with all humility to her Majesty's gracious approbation.*

(2) *That all their proceedings may receive from her Majesty the most favourable construction.*

una cosa grave; non però quanto il diritto che ha la Camera di mandare in prigione chiunque commetta una violazione de' suoi privilegi, — *breach of privilege* — o ne sprezzi l'autorità — *commit for contempt* —; quì sta il gran punto.

Giurisdizione penale.

Lungo sarebbe e noioso, e per giunta, inutile, il far tutta la storia delle numerose lotte che la Camera de' Comuni ha sostenute con tribunali o corti d'ogni ordine e generazione, *Court of King's Bench, Court of Common Pleas, Court of Exchequer*, per far ammettere il suo potere sovrano di definire il reato, giudicare il colpevole, farne eseguire l'arresto anche mediante rottura di porte chiuse — *breaking open outen doors* — e coll'aiuto di forza civile o militare; ha dovuto, per esempio, mandare, più d'una volta, in prigione, per resistenza a' suoi ordini e al suo braccio forte — *serjeant-at-arms* —, sceriffi e magistrati, e perfino il Sindaco, *Lord Mayor*, di Londra co' suoi assessori — *Aldermen* —; ma per noi basti il dire, che ormai cotesto potere è laggiù incontestabilmente riconosciuto come necessario all'indipendenza e dignità del Parlamento; che nessuna corte può fare opposizione a un ordine d'arresto — *warrant* — emesso dallo *Speaker* per comando della Camera; nè investigare le cause dell'arresto; nè, da ultimo, mettere in libertà, nemmeno contro cauzione — *bail* — i prigionieri della Caamera,

quand'anche venisse invocato dalla corte un decreto d'*Habeas Corpus*, avvegnachè il soggetto appartenga *ad aliud examen; cognitio causæ captionis et detentionis non pertinet ad curiam* (1).

Durata della prigionia.

Le prigionie inflitte dalla Camera de' Lordi sogliono essere a tempo determinato, e possono, quindi, durare anche dopo la chiusura del Parlamento (2); invece quelle de' Comuni sono sempre, secondo la pratica moderna, a tempo indeterminato, e durano finchè il prigioniere faccia ammenda, o la Camera lo lasci andare; ma s'intende che per la proroga del Parlamento ogni prigionia è, senz'altro, finita (3). Bensì all'aprirsi della nuova sessione, e anche d'un nuovo Parlamento, si può rinnovare l'ordine di prigionia (4).

Violazione di privilegi.

Egli è impossibile, si capisce, enumerare tutte le violazioni di privilegio; sono, a ogni modo, capaci d'una certa classificazione: Disubbidienza a ordini e regole generali: Disubbidienza a ordini e leggi speciali: Ingiurie al Parlamento: Offese o ingiurie contro membri del Parlamento per atti del loro ufficio.

1. Disubbidienza a ordini e regole generali.

Quanto alla prima classe — bene inteso che si tratti d'ordini e regole essenzialmente *parlamentari;*

(1) May, pag. 73.
(2) May, pag. 91.
(3) Fischel, pag. 458; May, pag. 95.
(4) May, pag. 89.

in caso diverso si uscirebbe da questa giurisdizione privilegiata per ricadere nel dritto comune — è in Inghilterra regola antica, confermata da *Standing Orders* d'entrambe le Camere, il divieto assoluto di pubblicare per le stampe la narrazione di quanto avviene in Parlamento. Cotesto è il diritto; in fatto poi si legge, non occorre il dirlo, tutte le mattine, ne' giornali, la storia minuta del giorno precedente, tutt'i discorsi e tutte le votazioni, co' nomi de' sì e de' no; in fatto ci sono tribune pegli stenografi de' giornali, e ci furono commissioni nominate dalla Camera per provvedere alla comodità e all'esattezza di tale servizio. Adesso, dunque, la consuetudine parlamentare è questa: permesse tutte le pubblicazioni fedeli, o almeno fatte in buona fede; sottoposte a censura e punizione quelle che tradiscono, in mala fede, il pensiero degli oratori o la verità degli avvenimenti; così Allan Macleod fu condannato, nel 1801, a sei mesi di prigionia e 100 lire sterl. di multa, per aver pubblicato una parte de' dibattimenti che la Camera aveva soppresso, ordinandone la cancellazione dal suo Processo Verbale — *Journal* —; e nello stesso anno un Brown e un Glassington furono egualmente puniti, per avere pubblicato nel *Morning Herald* un resoconto della discussione, che venne dalla Camera dichiarato una scandalosa falsificazione — *a scandalous misrepresen-*

tation — (1). Egli è pure violazione di privilegio, anche per un membro, il dare pubblicità a' lavori d'una commissione, prima che questa abbia presentato alla Camera il suo rapporto. Finalmente ci sono regole formali per impedire, colla minaccia della pena, l'apposizione di firme false alle petizioni; per proteggere i testimoni chiamati a deporre innanzi alle Camere o a' Comitati; per assicurare la verità delle deposizioni; per l'esatta pubblicazione de' voti; e per quanto altro occorra al buon andamento de' lavori parlamentari (2).

2. Disubbidienza a ordini e regole particolari.

Molti e di vario genere sono li ordini e le regole speciali delle due Camere per provvedere a che le persone chiamate compaiano; i documenti richiesti si esibiscano; alle domande e interpellanze siano date risposte, e risposte sincere; e insomma si prestino i cittadini a fare o non fare quanto è dall'autorità del Parlamento imposto o vietato; purchè, si ripete anche qui, cotesti precetti sieno essenzialmente parlamentari; altrimenti si eleverebbero conflitti coll' autorità giudiziaria (3).

3. Ingiurie al Parlamento.

Per ingiurie e libelli contro il Parlamento numerosissimi sono i casi di pene inflitte in Inghilterra, anche contro membri, o direttamente dalle Camere,

(1) May, pag. 77.
(2) May, pagg. 79, 80.
(3) May, pag. 80.

o mediante delegazione al procuratore del Re — *attorney-general* — per la solita procedura. Lavate di capo — *reprimands* — censure, arresti, prigionie a Porta Nuova — *Newgate* — e alla Torre; da parte de' Lordi anche multe grosse, e perfino, a' tempi andati, la berlina — *pillory* — ecco l'arsenale d'armi difensive, che non si lasciarono, davvero, irrugginire (1). I casi sono troppi; e spesso la Camera nuova sorse a vendicare l'onore dell'antica. Per citare qualche nome de' più famosi e recenti: Sir Francis Burdett, membro, che fu un chinino, un sublimato d' inglese, venne mandato, nel 1810, prigione alla Torre, per la pubblicazione d'uno scritto *libellous and scandalous* contro la Camera; nel 1819 M.r Hobhouse a *Newgate* per un *pamphlet* diretto a infiammare il popolo contro il Parlamento; nel 1838 O' Connell, membro, per violenti e ingiuriose espressioni usate in pubblica adunanza — *meeting* — venne ripreso — *reprimanded* — dallo *Speaker*, per ordine della Camera. Un caso degno di menzione, avvegnachè sia avvenuto, anni fa, anche a Torino, e andasse, credo, impunito, fu quello di George King — *Giorgio Re* —; il quale valendosi, mi figuro, della sua omonimia col

(1) Anticamente anche i Comuni infliggevano multe, pretendendo d'essere una *court of record;* è una questione tecnica, astrusa, e affatto inutile per noi. L'ultima multa inflitta da' Comuni fu di 1000 sterline, e toccò, nel 1666, a Thomas White, che dato in custodia al *serjeant-at-arms*, se l'era svignata May, pag. 91.

Re Giorgio II, avea stampato e venduto pubblicamente un foglio, che mentiva l'apparenza del discorso regio per l'apertura del Parlamento; la Camera de' Lordi lo condannò a 50 lire st. di multa e sei mesi di prigionia a Newgate (1).

4. Offese o ingiurie contro membri del Parlamento.

Anche la dignità personale de' singoli membri è difesa dal Parlamento con lo stesso vigore della propria; i Lordi, per la pubblicazione di libelli ingiuriosi contro singoli membri, inflissero multe anche di 1000 sterline, mandando, per giunta, alla berlina e alla galera (2); ne' Comuni fu risolto e dichiarato, addì 12 Aprile 1733, *nem. con.* — *nemine contradicente* — che insultare, minacciare, sfidare, molestare un membro, per la sua condotta in Parlamento, assalirlo o impedirlo quando entra o esce, volerlo costringere a votare bianco o nero, offrir denaro per comprarne il voto, dare al pubblico una falsa idea de' suoi discorsi o della sua condotta parlamentare — le sono tutte violazioni de' privilegi del Parlamento, punibili come delitti (3). Anzi

Offerte di denaro.

per le offerte di denaro il rigore parlamentare andò sempre crescendo via via col crescere della civiltà e col raffinarsi del senso morale. Già fino dal 1695 una risoluzione della Camera, in data 2 Maggio,

(1) May, pag. 81.
(2) Ib. pag. 83.
(3) Ib. pag. 84.

statuiva: « Che l'offerta di denaro, o d'altro vantaggio, a un membro del Parlamento, perchè vi promuova la decisione d'un qualche affare, è delitto tendente a sovvertire la costituzione »; laonde chiunque offrì a un membro denaro — *bribe* — per esercitare influenza sulla sua condotta parlamentare, venne sempre punito a titolo di violazione di privilegio — *breach of privilege* — ritenendosi l'offerta un insulto, non che verso il membro, verso la Camera stessa. E anche il solo accettar denaro per lavori parlamentari fu sempre considerata azione indegna e severamente punita: nel 1677 John Ashburnham venne espulso dalla Camera per aver accettato 500 lire da negozianti francesi in rimunerazione di lavori parlamentari: nel 1694 fu votato un *bill* sulli orfanelli; la città — *city* — di Londra, che probabilmente aveva un grande interesse in quella legge, passato il *bill,* diede una gratificazione — *gratuity* — di 1000 lire a Sir John Trevor, *Speaker*, e un altra di 20 lire a M.r Hungerford, presidente della Giunta — *committee* —; malgrado che il donatore fosse la *City,* e il principale accettante un così alto personaggio, pure la Camera giudicò il fatto essere delitto gravissimo — *high crime and misdemeanor* — ed espulse entrambi i rei dal suo seno. Col tempo si fece anche un passo più in
Onorari. là; non contenti di punire qualunque diretta ri-

compensa pecuniaria, restò proibito, addirittura, a' membri della Camera, d'accettare qualunque onorario — *fees* — per lavori professionali, in materie soggette alle decisioni del Parlamento (1). Finalmente, con risoluzione delli 22 Giugno 1858, la Camera dichiarò: essere contrario all'uso, e derogatorio alla dignità della Camera, che alcuno de' suoi membri prenda parte alla discussione d'affari, ne' quali abbia avuto occasione d'occuparsi, fuori della Camera, in vista d'una qualche ricompensa pecuniaria (2).

Eccezioni.

Bisogna per altro qui far una distinzione: la Camera de' Lordi è, come ho detto più volte, Corte suprema d'Appello; se li avvocati, membri de' Comuni, non potessero arringarvi, sarebbe per loro un troppo grave danno; per evitare il quale si terrebbero fuori del Parlamento, e tanto più quanto più celebri; che sarebbe poi, d'altra parte, anche questo, un troppo grave danno per la cosa pubblica. Fu dunque uso antico, che cotesti signori chiedessero alla Camera, di caso in caso, il permesso d'arringare

(1) *Nor is it consistent with parliamentary or professional usage for a member to advise, as counsel, upon any private bill, election petition, or other proceeding in Parliament* May, fourth edition, 1859, pag. 341

(2) *That it is contrary to the usage and derogatory to the dignity of this house, that any of its members should bring forward, promote, or advocate in this house any proceeding or measure in which he may have acted, or been concerned, for or in consideration of any pecuniary fee or reward.* May, 4.th ed. pag. 95.

in appello, innanzi a' Lordi; ma dal 1710 in poi fu smessa la pratica di tali domande, e restò inteso che possano arringare, senz'altro. Non però in caso di *bills*; allora non possono; perchè il *bill*, o è già venuto, o verrà poi, innanzi alla Camera di cui sono membri. Si citano soltanto alcune rare eccezioni, in casi gravissimi: nel 1820 fu permesso a M.r Denman, procuratore generale del Re — *King's attorney and solicitor-general* — e a M.r Brougham — adesso Lord Brougham — avvocato della Regina, di portar la parola, come consulenti, — *counsel* — alla sbarra della Camera de' Lordi, in favore e contro al famoso *bill* ivi pendente in odio della Regina Carlotta, moglie di Giorgio IV, per pronunciare il divorzio e privarla del suo titolo e grado; ma si ebbe cura di dichiarare, che quel permesso non costituiva un precedente; e fu inteso, che quando il *bill* scendesse a' Comuni — che poi non avvenne, perchè Giorgio IV dovette desistere e ritirarlo — que' due Signori non avrebbero preso parte al voto. Nel 1842 si permise a M.r Roebuck d'arringare ne' Lordi a sostegno del *bill* che privava Sudbury, un borgo corrotto, del suo diritto di rappresentanza in Parlamento — *Sudbury Disfranchisement Bill* —; ma nel 1846 non si permise a M.r Ch. Buller di sostenervi un *bill* d'opere pubbliche, o piuttosto di costruzioni municipali — *Bolton Waterworks Bill* —;

e lo *Speaker*, interpellato, disse: non esserci analogia col caso di M.r Roebuck, perchè allora si trattava d'un *bill* pubblico, d'interesse generale; e qui d'un privato (1).

In caso di violenze personali, l'arresto, per ordine verbale dello *Speaker* al *Serjeant-at-arms*, è immediato (2). Violenze personali.

Di pene o censure inflitte per libelli, ce n'è una bellezza nelle storie parlamentari; e una volta bisognava riceverle in ginocchio; ma dopo che un Murray, addì 4 Febbraio 1750, non volle a niun patto inginocchiarsi, la pratica fu smessa, e con risoluzione 16 Marzo 1772 formalmente abolita. Quando, per altro, la Camera trova infondata la querela, condanna il membro querelante nelle spese e indennità di ragione; ond'è che, tranne il caso di violenza personale, sempre deve precedere all'arresto un giudizio, che si fa dalla Camera stessa, sentite le difese dell'accusato, e previo rapporto, se il caso è un po' complicato, d'una commissione *ad hoc* (3). Pronunciato il giudizio, si manda il reo, o in arresto sotto la custodia del *Serjeant-at-arms*, o prigioniero a Newgate, o alla Torre; finchè non presenti petizione che esprima pentimento — *contrition* — e chieda la libertà; o Libelli.

(1) May, 4.th edition, pag. 344.
(2) May, pag. 86.
(3) May, pagg. 83, 89.

finchè un membro non proponga nella Camera, e vinca il partito, di liberarlo; allora, di solito, è chiamato alla sbarra, ripreso dallo *Speaker*, condannato nelle spese, e rilasciato; speciali circostanze, tuttavia, come la povertà per le spese, hanno indotto la Camera a rilasciarlo, senz' altro. La proroga del Parlamento, come s' è detto, mette fine alla prigionia; e se il prigioniero venisse trattenuto, non avrebbe che a presentare un' azione d' *Habeas Corpus* a qualunque corte, per ottenere, senza dubbio nè indugio, la libertà.

Libertà di parola.

Uno de' privilegi la cui conquista e conservazione hanno costato più sudori alla Camera de' Comuni è, di certo, la piena e intera libertà di parola nelle discussioni; già nel 1667, in una conferenza, tenuta addì 11 Dicembre, co' Lordi, venne dimostrata l'assoluta necessità di cotesto privilegio per l' essenza stessa del Parlamento: non ci fu mai dubbio, dissero molto bene i Comuni, che il Parlamento può prendere qualunque deliberazione, e convertirla in legge; che vuol dire, renderla inappuntabile e intangibile per tutti; ma nessuna deliberazione può venir presa senza che qualcheduno faccia una proposta, ne esponga i motivi, e la difenda contro le obbiezioni altrui; dunque alla piena e intera libertà di deliberare nel Parlamento non può non corrispondere una piena e intera libertà di discutere ne' suoi

membri. La logica deduzione venne confermata da statuti formali; pure, troppo spesso, nè logica nè statuti non bastarono a difendere il privilegio contro la violenza di re tirannici, e la complicità di tribunali, e talora anche di Parlamenti, servili; sempre, per altro, succedevano Parlamenti migliori, a restituire la fortuna del diritto; i Comuni invocavano l' aiuto de' Lordi, e ne ottenevano la cassazione dell' inique sentenze; da ultimo, nell' anno trigesimoterzo d' Enrico VI — 1541 — Tommaso Moyle, *Speaker*, fece, per la prima volta, della piena libertà di parola soggetto di espressa petizione al Re, che la concesse formalmente. Non è però a dire che i successori l' abbiano sempre rispettata; tutt' altro; ma col crescere della civiltà crescevano i pericoli del violarla; finchè un caso famoso, una sentenza che Carlo I fece pronunciare dalla Corte del Re — *King's Bench* — contro Sir John Elliot, e due suoi colleghi, per la loro condotta in Parlamento, fu una delle cause, e non l' ultima, della sua funesta caduta; li 8 Luglio 1641 la sentenza della Corte venne dichiarata, dalla Camera de' Comuni, contraria alle leggi e privilegi del Parlamento; li 12 e 13 Novembre 1667 quella dichiarazione fu rinnovata; si chiese una conferenza a' Lordi e si ebbe il loro assentimento; anzi addì 15 Aprile 1668 venne dalla Camera de' Lordi cassato il giudizio della Corte. Fi-

nalmente nel celebre *Bill of Rights* del 1688, che precedette d' un secolo l' analoga *Déclaration des droits de l' homme*, all' art.° 9 fu statuito: La libertà di parlare, discutere e votare in Parlamento essere immune da qualunque giurisdizione o intervento extraparlamentare (1).

Censura interna. Gli è ben naturale che a cotesta mancanza d'ogni censura o repressione esterna debba poi supplire l' interna delle Camere. Ammonizioni, prigionie, perfino espulsioni di membri offensivi, si trovano frequentemente registrate nelle storie parlamentari; ma la severità andò via scemando col progredire de' tempi e il raddolcirsi de' costumi; ormai non s' usa più che il richiamo all'ordine, a cui suol tener dietro o una spiegazione o una scusa da parte del peccatore (2). Del resto, salvo il rispetto dovuto alla Camera, tutto si può dire, anche a danno di privati individui, senza che possa mai nascere in costoro diritto di procedere per diffamazione; giacchè per l' antico divieto, sempre vivo, di pubblicare i ragguagli delle discussioni, nessuno, fuori del Parlamento, può avere notizia *legale* di quanto si dice dentro. Ma se un membro pubblica un proprio discorso, perde, naturalmente, il suo privilegio verso

(1) *That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament onght not to be impeached or questioned in any Court or place out of Parliament.*

(2) May, pag. 102.

i terzi, quando ha violato egli stesso le regole e i privilegi del Parlamento; così venne giudicato, nel 1795, contro Lord Abingdon, che dovè subire, per querela in diffamazione, una prigionia di tre mesi e una multa di 100 sterline; e nel 1813 M.r Creevey, de' Comuni, anche lui multato, per lo stesso motivo, in L. 100, si sforzò invano d'indurre la Camera a sposare la sua causa contro la Corte del Re che l'avea condannato (1). Invece, da qualunque pubblicazione di documenti, avvenuta per ordine d'una delle due Camere, non può mai trarre origine una querela in diffamazione contro nessun membro del Parlamento.

Immunità personale.

Il privilegio di non dover essere arrestati nè molestati nell' esercizio delle funzioni parlamentari è antichissimo; antico quanto li stessi parlamenti: *ad synodos venientibus, sive summoniti* — citati, chiamati — *sint, sive per se quid agendum habuerint, sit summa pax et securitas;* è una legge d'Edoardo il Confessore raccolta dal Blackstone; e come antico così fu anche, cotesto privilegio, sommamente esteso, coll' andare de' tempi; avvegnachè proteggesse contro qualunque azione giudiziaria le proprietà, non che de' membri, perfino de' loro servi. Ora per altro è ristretto unicamente alla persona e all' arresto per causa civile (2).

(1) May, pag. 104.

(2) In forza d'un Atto dell'anno X di Giorgio III, c. 50, sezione terza. May, pag. 115.

Violenze private.

Troppo lunga sarebbe, e inutile, una minuta esposizione di tutte le regole e le consuetudini inglesi che si riferiscono a cotesto privilegio d' immunità; basti il dire, che s'è provvisto, con molta cura, a garantire a' membri del Parlamento una piena e intera libertà e sicurezza, non tanto nel loro interesse personale, come in quello della cosa pubblica. Ond'è chiaro che le Camere, se d'una parte vegliano a mettere i membri allo schermo d'ogni prepotenza governativa o d'ogni azione giudiziaria, non possono, dall' altra, non reprimere efficacemente anche ogni attentato di prepotenza privata, forse più temibile e pericolosa, a' dì nostri e co' nostri costumi, della pubblica. Qualunque sfida o pretesa di riparazione, per cose dette in Parlamento, vuol essere impedita dal Parlamento medesimo, con mano pronta e vigorosa. Vedremo più tardi come in entrambe le Camere ci sieno regole scritte — *standing orders* — e consuetudini secolari, tendenti a prevenire li scontri personali tra membri; *a fortiori* vuol essere impedita o punita ogni violazione, da parte d'estranei, del necessario privilegio d' immunità parlamentare (1).

(1) May, pag. 105 e segg. Un esempio nostrano, molto recente, di violazione di privilegio, s'ebbe da parte del Signor Bensa, ex console generale a Tunisi, che mandò un cartello di sfida al Signor Gallenga, per cose dette nella Camera; e davvero non si capisce perchè, in mancanza di regole e consuetudini del nostro giovine Parlamento, non sia intervenuta, in quel caso, l'autorità giudiziaria e la prosecuzione del pubblico ministero.

Durata del privilegio.

Quanto alla durata del privilegio, esso è perpetuo ne' Pari, la cui persona, dice Blackstone, è sempre sacra e inviolabile, supponendosi dalla legge che i beni delle loro baronie non potessero non offrire sufficiente garanzia a' creditori, senza bisogno d'arresto personale. Ma pe' membri de' Comuni il tempo della durata non è ben definito; secondo l'antica legge del Parlamento durava *eundo, morando et exinde redeundo,* senza precisione di tempo; la consuetudine, fondata sulla tradizione e la credenza generale — *general belief, universal opinion* — l' ha fissato in 40 giorni prima della convocazione e 40 giorni dopo la proroga o lo scioglimento; ond'è poi invalsa la pratica di non prorogare mai il Parlamento a più d'ottanta giorni, salvo ad aggiungere nuove proroghe alla prima; così il privilegio riesce perpetuo (1).

Citazione in giudizio.

Una volta i membri del Parlamento, oltre al privilegio di non subire arresto per causa civile, avevano anche quello di non poter nemmeno essere citati in giudizio, nè come parti nè come testimoni, per non essere distratti dal lavoro parlamentare, *presertim cum absentes jura sua defendere nequeant ut presentes;* ma cotesto privilegio, dopo molte successive restrizioni, venne da ultimo, coll'Atto di Giorgio III poc' anzi citato, tolto affatto di mezzo. Dura

(1) May, pag. 118.

invece, naturalmente, il privilegio d'esenzione dagli obblighi di Giurati.

Immunità criminale.

Quanto a' processi criminali il privilegio d'immunità è poco, davvero; bastando che sia data notizia alla Camera dell'arresto d'un membro; anzi nel 1815 Lord Cochrane, condannato alla prigione per cospirazione, e rifugiatosi nella Camera de' Comuni, della quale era membro, mentre non era per anco aperta la seduta, venne arrestato, proprio lì, dall'usciere del Tribunale, senza che le sacre mura parlamentari gli servissero di sicuro asilo. Soltanto ne' casi di sospensione dell'*Habeas Corpus*, che vuol dire tempi di molta agitazione, venne sempre statuito, che un membro del Parlamento non potesse arrestarsi, durante la sessione, senza il previo consenso della Camera (1).

Difesa de' testimoni.

La protezione del Parlamento si estende, non che a' membri, anche a' testimoni, e a quanti hanno affari pendenti innanzi le Camere, o in nome proprio, o quali agenti e procuratori — *solicitors*, *attorneys* —; a tutti costoro fu sempre garantita, e a un bisogno efficacemente mantenuta, la libertà *eundi, morandi et redeundi*. Nè il solo privilegio d'arresto gli è garantito, bensì anche l'altro di non poter essere molestati nè minacciati nè proseguiti in giudizio per nessuna cosa detta innanzi alle Camere o a' Comitati nelle loro testimonianze o petizioni; e va tant'oltre

(1) May, pag. 131.

la difesa del Parlamento da proteggerli perfino contro azioni giudiziarie che i terzi gl'intentassero per falsità e libelli e calunnie; le Camere sostennero di essere sole competenti a giudicare di tali falsità e calunnie; intimarono agli attori di desistere, e mandarono in prigione i renitenti (1). Da un così vigoroso e logico modo di procedere, mantenuto per secoli, deriva quella suprema e incontestata autorità, che cinge quasi d'una sacra aureola, agli occhi della nazione, il Parlamento d'Inghilterra: dove non solo si raccoglie tutta la maestà sovrana, ma si appunta ben anche la reverenza, e per poco ch'io non dica, l'affetto, de' più eminenti come de' più umili cittadini; onde quel famoso aforisma legale, che la legge del Parlamento è la legge del paese: *The law of Parliament is the law of the land;* perchè il paese vive nel Parlamento e s'intrinseca in lui.

Conflitti col potere giudiziario.

Per altro qui sorge una gravissima difficoltà; la legge del Parlamento è la legge del paese; sta bene; ma la risoluzione d'una sola Camera non è legge del Parlamento; mentre poi è legge del Parlamento ch'ogni Camera sia giudice sovrana de' suoi privilegi, purchè non abbia a crearsi, di proprio arbitrio, privilegi nuovi. Allora può accadere, e accadde molte volte, che una Camera asserisca un suo privilegio, e che un cittadino, trovandosi leso ne' suoi diritti

(1) May, pag. 138-143.

dalle conseguenze d' una tale affermazione, ricorra a' Tribunali, spiegando un' azione civile di danni e interessi contro li ufficiali della Camera, che in obbedienza agli ordini ricevuti abbiano proceduto contro di lui. I giudici possono credere in coscienza, e hanno creduto molte volte, che veramente ci fosse abuso di potere e di privilegio da parte della Camera, e doversi perciò pronunciare sentenza favorevole al querelante. D'altra parte la Camera non volle mai riconoscere ne' Tribunali autorità di giudicare in materia di privilegio; donde ne vennero lotte vivissime; ufficiali della Camera multati da' giudici, e giudici e avvocati e scerilli tenuti prigioni dalla Camera. La storia di tali contese esce troppo da' confini di questo lavoro; ma si trova, per chi la volesse, nel Libro I, Capitolo VI, dell'Opera d'Erskine May; dove rimane dimostrata, in via di conclusione finale, l'assoluta necessità d'una buona legge, che tolga di mezzo per sempre ogni possibilità di conflitto tra la suprema autorità del Parlamento e l'autorità, egualmente suprema, delle Corti di Giustizia.

LIBRO II.

PROCEDIMENTI PARLAMENTARI

—

CAPITOLO 1.°

Apertura del Parlamento.

Il Lord Cancelliere.

Il giorno fissato dal Re alla convocazione d' un Parlamento nuovo per la spedizione degli affari — *for despatch of business* — i Lordi si riuniscono nella loro Camera, dove il Lord Cancelliere prende posto sul famoso sacco di lana; che è poi, in fatto, un molto ampio cuscino; ma che, emblema industriale collocato là in mezzo alla nobile assemblea, basta già a dare un'idea esatta dell' aristocrazia inglese, sempre aperta e accessibile a tutti, il fiore della nazione, li ottimati; e perciò tanto diversa dalle nobiltà continentali, che sono, nella loro essenza, e vorrebbero conservarsi, se potessero, caste chiuse, eredi della feudalità, *status in statu*.

Il Lord Cancelliere è il Ministro di Grazia e Giustizia; ma per la natura complessa e organica del Parlamento inglese ha pure altre funzioni. Il Parlamento inglese, — già s' è dovuto dire di molte volte; ma non c' è caso; la natura di questo lavoro è tale che non mi venne mai fatto d' evitare le ripetizioni —; dunque il Parlamento inglese non

è soltanto un corpo legislativo, è anche una suprema Corte di giustizia; e si chiama, infatti, *Court of Parliament*. La Camera de' Lordi è il supremo tribunale d'appello di tutto il Regno; ond'è che debba, necessariamente, avere nel suo seno un certo numero d'illustri giureconsulti, che vengono creati Lordi e Pari appunto per l'acquistata reputazione di profondi legisti; si chiamano *Law Peers*, Pari legali; e ogni qual volta, nel corso delle discussioni, occorre d'accennare a uno di loro, s'usa chiamarli, non soltanto « il nobile Lord, o il nobile amico », come tutti li altri, ma « il nobile e dotto Lord » — *the noble and learned Lord* —; come, del resto, s'usa anche ne'Comuni verso i giureconsulti: l'onorevole e dotto *gentleman*. Il Lord Cancelliere è appunto uno di costoro; sicchè in Inghilterra il Ministro di Grazia e Giustizia è sempre un membro della Camera alta; mentre poi, per una specie di legge di compensazione, portata dalla stessa natura delle cose, il Ministro delle Finanze, detto il Cancelliere dello Scacchiere, per la prevalenza costituzionale della Camera elettiva in quella materia, debb'essere, sempre, un membro della Camera de' Comuni.

Pari legali.

Il Lord Cancelliere è poi anche, non un vero Presidente della Camera de' Lordi, giacchè questa la si regge da sè, sotto l'autorità de' Lordi più rispettati; ma *primus inter pares;* apre le sedute,

parla in nome della Camera, mette a' voti le mozioni o li emendamenti, proclama l'esito delle votazioni, in somma dirige i lavori della Camera.

Or dunque, adunati i Lordi, venuta l'ora prescritta — e nel Parlamento inglese l'ora è sempre esatta e precisa — il Lord Cancelliere, dal suo sacco di lana, annuncia che: « Sua Maestà non avendo creduto opportuno d'intervenire oggi in persona, si compiacque nominare una Commissione per l'apertura del Parlamento ». I Lordi Commissari, in toga, seduti sur un banco messo apposta tra il sacco di lana e il trono, comandando all' *Usciere dalla verga nera* (1) d'andare ad annunciare a' Comuni che « i Lordi Commissari *desiderano* la loro immediata presenza in questa Camera per sentirvi la lettura della regia commissione ».

Venuti i Comuni, il Lord Cancelliere fa leggere dal segretario le lettere patenti di convocazione del Parlamento; poi annuncia alle due Camere che « Sua Maestà, dopo la prestazione de' giuramenti, farà conoscere le cause di questa convocazione »; — che vuol dire, pronuncierà il discorso della corona —. « Intanto, séguita il Lord Cancelliere, dovendosi eleggere il presidente della Camera de' Comuni — *Speaker,* come lo chiamano, cioè oratore, la bocca della Camera, *the mouth of the House* — voi, Signori,

(1) *Usher of the black rod.*

— *gentlemen* — della Camera de' Comuni, andate al luogo delle vostre adunanze, e là procedete alla nomina d'una persona idonea ad essere vostro presidente; e domani, all'ore 2, presenterete quì la persona nominata per l'approvazione di Sua Maestà ».

Giuramenti de' Lordi.

I Comuni scendono alla loro Camera; i Lordi si aggiornano per poco, depongono le toghe o li uniformi; poi si riuniscono a prestare nelle mani del Lord Cancelliere i giuramenti di fedeltà, di supremazia, di abiura; — per quest' ultimo i Lordi cattolici hanno una formola speciale —. I nuovi Lordi sono introdotti, in abito di cerimonia, accompagnati da due Lordi dello stesso grado, in abito anch' essi, preceduti dall'Usciere dalla verga nera e dall'Araldo d'armi — *Garter king of arms* — e presentano al Lord Cancelliere, chinati sopra un ginocchio, le loro patenti; dopo di che sono condotti al loro banco, secondo il loro grado. I vescovi sono pure introdotti da due vescovi, ma senza tante formalità; anzi i vescovi d'Irlanda non sono nemmeno introdotti, e prestano i giuramenti, senz' altro. Così pure, ma per tutt' altra ragione, non sono introdotti i Pari che hanno diritto di sedere nella Camera de' Lordi per nascita; costoro, giunti all' età di 21 anno, entrano nella Camera, come in casa propria.

Introduzione di nuovi Lordi.

Costituzione della Camera.

Ora scendiamo nella Camera de' Comuni a vederne le prime operazioni. Già non hanno bisogno di quella

uggiosa costituzione provvisoria, che, ad imitazione, manco male, delle sciagurate consuetudini francesi, si dà la nostra Camera de' Deputati. Siccome da noi nessuno è, legalmente, Deputato, se non dopo un voto della Camera che lo riconosca validamente eletto — voto, a dir vero, molto strano, poichè vien dato da una Camera che non è Camera, dal momento che i singoli suoi membri non sono ancora Deputati — così, per uscire alla meglio, o alla peggio, da codesto circolo vizioso, si fa una specie di Camera provvisoria, presieduta da un ufficio provvisorio, composto del membro più anziano, che fa da Presidente, e de' quattro membri più giovani, che fanno da segretari; cotesta Camera provvisoria procede alle prime verifiche de' poteri, cominciando dall' approvare l' elezioni incontestate; finita la quale operazione, che tiene occupata la Camera alquanti giorni, si passa alla nomina del seggio definitivo; che pure non è piccola impresa, dovendosi nominare un presidente, quattro vice-presidenti, due questori, sei segretari; e tuttocciò con voti segreti, e pluralità assolute, e metodi lunghissimi, schede, liste, spogli di schede e di liste, *provando e riprovando,* come l' Accademia del Cimento, finchè si arrivi, *ultima ratio,* alla finale ballottazione. Eletto il seggio, si dovrebbe, pare, essere giunti in porto; appunto così! È anzi allora che la Camera si trova gettata

nell' alto mare delle discussioni, per la verifica dell' elezioni contestate; e a venirne a capo ci vogliono delle settimane perdute; peggio che perdute, poichè servono a irritare grandemente li animi, e a preparare i Deputati ringhiosi ancor prima d' entrare nella trattazione degli affari.

In Inghilterra gli è un altro mondo. Intanto è colà massima fondamentale, che la proclamazione del Deputato, fatta dal Seggio del collegio elettorale, è veramente l' atto d' investitura, se si può dire, della persona eletta; cosicchè là si diventa Deputato, non già come da noi, sotto la condizione sospensiva d' una futura approvazione della Camera, ma sì *ipso facto*, e salva la condizione risolutiva d' una futura cassazione, se verrà il caso. Per altro è naturale, che accordando a quella proclamazione un così grande effetto, sia poi provveduto perchè alle operazioni elettorali presieda un magistrato che sappia il suo mestiere, e non, come da noi, un ufficio scelto, poco meno che alla ventura, tra' primi elettori che si trovarono a caso nella sala. In Inghilterra, all' elezioni di contea presiede lo Sceriffo; a quelle delle città, appositi ufficiali elettorali *(returning officers)*, di solito il sindaco — *mayor* — o alcuno de' principali abitanti del luogo — *one of the leading inhabitants* — designato dal Re (1); evitandosi così anche

(1) Fischel, pag. 441.

il grave sconcio, che la Camera si trovi costretta a cassare di molte elezioni per mere irregolarità di forma, con noia non poca e degli elettori e degli eletti. Quanto poi all'immaginarsi che que' presidenti ufficiali, scelti, naturalmente, tra le più onorevoli e considerate persone, vogliano, in un paese di libertà, alla presenza di tanta gente, sotto li occhi vigili e sospettosi del giornalismo, con l'adito sempre aperto a chiunque d'un ricorso alla Camera, vogliano, dico, abusare della loro autorità, per favorire il candidato ministeriale, e correre il rischio evidente di sentirsi poi condannare infamare e punire dalla Camera, e' sarebbe un timore puerile davvero; tanto puerile, che agl' inglesi, che sono uomini, non passa nemmeno pel capo.

La Camera de' Comuni è dunque bella e costituita, legalmente, il primo giorno, anzi il primo istante che si raduna; bastando a questo, che il Segretario della Corona nella Corte di Cancelleria — *the clerk of the Crown in Chancery* — metta nelle mani del Segretario della Camera un libro, dove sono i nomi di tutt'i membri eletti. Resta la nomina del Presidente, che è un affare molto spiccio. Un Deputato d'accordo, s'intende, col Ministero, dà segno al Segretario della Camera — *the Clerk of the House* — che fa da Presidente, di voler parlare; il Segretario gli fa cenno che parli, e quegli propone alla Camera che il tale de' tali — e debb' essere presente —

Nomina del Presidente.

prenda il posto di Presidente — *do take the chair of this house as speaker* —; la proposta viene *secondata*, come dicono e come usano sempre, per tutte le proposte, da un altro membro; se non c'è opposizione, il *leader* — capo, guida — della Camera, che è quello tra' Ministri, membri della Camera, che ha maggiore importanza parlamentare, aggiunge poche parole a conferma della proposta; la Camera, con grida unanimi, approva; il proponente e il suo *secondo* conducono il membro eletto al seggio; questi ringrazia; gli si mette sulla tavola la mazza d'argento, segno costante della sua presidenza; e tutto è finito. Se c'è opposizione, caso, naturalmente, rarissimo perchè si va d'accordo prima, sorge un nuovo Deputato a fare una controproposta, e un altro la seconda; i due candidati prendono entrambi la parola, si fa una breve discussione su' titoli prevalenti in favore dell'uno più che dell'altro, e si va a' voti.

Approvazione regia.

All'indomani, il Presidente eletto, e dietro lui la Camera, salgono alla Camera de' Lordi, a ricevere, per mezzo de' Lordi Commissari, l'approvazione di Sua Maestà alla fatta scelta. Il più antico *Speaker* di cui rimanga memoria fu Sir Thomas Hungerford, *chevalier*, *qui avoit les parolles des communes en cest parlement*, sotto Edoardo III (1); e dura in ca-

(1) *New Commentaries on the Laws of England*, by Henry John Stephen. Vol. II, pag. 355.

rica finchè dura il Parlamento. Li storici notano un solo caso di rifiuto dell' approvazione regia, quello di Sir Edward Seymour, nel 1678 (1); un fatto di questa sorte, in Inghilterra, ha dovuto esser un presagio della rivoluzione che scoppiò dieci anni dopo; perchè la venerazione degl' inglesi alle loro antiche consuetudini, sentimento buono, anzi ottimo, senza dubbio, in sè stesso, è per altro spinto colà fino a un eccesso che non si crederebbe, fino a una specie d' idolatria; e ne vogliamo addurre un esempio in questa materia stessa della Presidenza.

Nella Camera de' Comuni non c'è l' uso di scegliere nessun vice-presidente; sicchè se lo *Speaker*, per disgrazia, s'ammala, rimane interrotto, addirittura, tutto l' enorme lavoro della Camera. Il caso si avverò una famosa volta, e Dio sa quante volte dopo, nel 1606; la malattia andò tanto in lungo, che la Camera, in un eccesso, bisogna dire, di disperazione, si decise a nominare una Giunta, incaricata di studiare i precedenti, e di suggerire i rimedi; la Giunta intraprese il suo lavoro; ma intanto, come a Dio piacque, lo *Speaker* guarì, e la Giunta fu beata di trovarsi così esonerata dall' obbligo di fare il suo rapporto e di proporre delle novità. Quasi dugento cinquant' anni dopo, nel 1833, si rinnovò il caso; fu nominata un' altra Giunta, perchè quella del 1606, Malattia del Presidente.

(1) May, *Law and Practice of Parliament*, pag. 173.

disgraziatamente, era morta; ma a forza di grande cautela — *great caution* — e di *apprehension* e di *reluctance* a proporre mutazioni, le cose restarono precisamente come prima, perchè intanto lo *Speaker* ebbe, anche allora, il tempo di guarire; se il giorno dopo fosse ricaduto, sarebbero stati precisamente da capo (1). Eppure c'era lì pronto un rimedio, tanto chiaro e semplice, che pare impossibile ci sieno voluti de'secoli a tirarlo fuori; pur venne il gran giorno; con uno *Standing Order* delli 20 Luglio 1855 fu statuito, che in caso di forzata — *unavoidable* — assenza dello *Speaker*, il *Chairman of the Committee of Ways and Means*, del quale parleremo a suo luogo, ne debba fare le veci ed esercitare l'autorità (2).

Giuramenti.

Eletto e approvato lo *Speaker*, si danno i giuramenti; i quali sono molti e lunghi; e per uno Statuto di Carlo II si debbono prestare dalle 9 alle 4; quest'è il motivo per cui, anche oggi, la Camera si raduna un quarto d'ora prima delle 4, affinchè i membri nuovi abbiano il tempo di giurare. Finita la funzione de' giuramenti, tutto è pronto pel giorno della vera apertura del Parlamento, col discorso della Corona.

Discorso del trono.

Il quale discorso vien letto o dal Re stesso, o

(1) *The Edinburgh Review.* January, 1854. pag. 247.

(2) *Rules, Orders and Forms of the House of Commons*, 1859. Num. 31.

per commissione; nel primo caso, il Re va in pompa magna nella Camera de' Lordi, e assiso sul trono, ordina, col mezzo del Gran Ciambellano, all' Usciere della verga nera, che scenda a' Comuni per annunciargli « essere volontà del Re — *pleasure*, l' antico *bon plaisir* normanno — ch'essi vengano in questa Camera ». L'Usciere batte tre volte colla sua verga alla porta della Camera, fa tre inchini al Presidente, ed espone il *comando* del Re; se il Re non è presente in persona, allora l'Usciere espone il *desiderio* de' Lordi Commissari per l' intervento de' Comuni. Il discorso vien presentato al Re dal Lord Cancelliere, chinato sopra un ginocchio; e s' intende contenere, secondo l'uso antico, le *cause* della convocazione del Parlamento.

Indirizzo di risposta.

Più tardi, alla sua ora solita delle 4, la Camera si aduna; si fa, *pro forma*, la prima lettura d' un *Bill* qualunque, per asserire il diritto del Parlamento d' occuparsi degli affari del paese, in genere, e non soltanto delle cause speciali della convocazione; poi il Presidente dà lettura del discorso della Corona; un membro di parte ministeriale — suol essere uno de' più recenti, che fa in quest' occasione il suo discorso *verginale* — *maiden speech* — presentandosi alla Camera in uniforme o in abito di gala — *full dress* — sorge a esporre un progetto di risposta — *address* — al discorso reale;

un altro membro, anch' esso in gala, lo seconda; se c' è chi proponga un emendamento, succede una breve discussione; la Camera vota, in massima, di voler fare una risposta; si elegge una Giunta per la redazione, non col lungo metodo, alla francese, delle schede, ma col metodo spiccio, all' inglese; i nomi per la Giunta vengono proposti dallo stesso membro che ha parlato primo, sempre, s' intende, dietro concerti presi colla sua parte e col Ministero; se non sorge opposizione, que' nomi vengono accettati; in caso contrario, ch' è rarissimo, l' opponente propone altri nomi, e la Camera decide. La Giunta eletta, che s' era preparata prima, fa il suo rapporto, lì per lì, seduta stante; si possono proporre, manco male, degli emendamenti, sui quali aprire una discussione; ma l' affare si mena a fine, a ogni modo, in quella sera o in quella notte.

A questo punto dovrei parlare del modo con cui si procede, nella Camera de' Comuni, alla verifica de' poteri, ossia al giudizio sull' elezioni contestate; giudizio che si fa molto male, e con incredibile spreco di tempo, nel nostro Parlamento, alla francese; quando invece si fa benissimo, e senza spendervi un ora, nel Parlamento inglese. Se non che m' accadde già di trattare codesta materia, con tutta quell' ampiezza che mi parve opportuna, in un mio lavoro precedente: *Studi Costituzionali, Milano* 1861,

presso Brigola; Firenze presso Barbèra. E per quanto mi ripugni citare me stesso, rimandando il benigno lettore a pagine 50 e segg. di quel volume, mi ripugnerebbe anche più s' io dovessi copiar quì e ripetere delle cose stampate e pubblicate da un pezzo.

CAPITOLO 2.°

Regole generali per le sedute.

Posti in Parlamento.

Finite così le formalità e le cerimonie, si entra nel vivo degli affari; ma non voglio ommettere di notare, per curiosità d'erudizione, le regole e le consuetudini inglesi per quanto concerne il modo di stare in Parlamento. E prima di tutto de' posti che occupano i membri. Ne' Lordi c'è, fino dal tempo di Arrigo VIII [1], una prescrizione sui posti — *for placing of the Lords* —; ma non si osserva più; soltanto i vescovi stanno tutti su' loro banchi, all'estrema destra del trono e del sacco di lana; li altri fanno come ne' Comuni. Dove, essendo la sala, non come da noi di forma circolare, ma quadrata e oblunga, il primo banco a destra del presidente è de' ministri, e dietro stanno i ministeriali; il primo banco a sinistra è de' capi dell'opposizione, e dietro i loro partigiani; di fronte al presidente sono i banchi neutrali, che si dicono, non, certo, a titolo di lode, i banchi di *Sant' Elena,* dal nome d'una rada dell'isola di Whight, dove i bastimenti, che escono da Pli-

(1) *Act* 31 Hen. VIII, ch. 10.

mouth, si fermano ad aspettare il vento favorevole (1). Quando un membro ha avuto l'onore di ricevere, per un qualunque motivo, i ringraziamenti della Camera, il posto che occupava in quel momento gli è conservato, *in cortesia,* per tutta la durata del Parlamento; e s' usa anche avere il riguardo di rispettare il posto di vecchi membri, che hanno una lunga e costante abitudine d'occuparlo; del resto non ci sono posti fissi. Tutte le sedute cominciano con una preghiera, detta dal cappellano dello *Speaker;* chi vuole assicurarsi un posto debb' essere presente alla preghiera, e mettere sul dorso della sedia un cartellino che porta stampate le parole *at prayers* (2), sul quale scrive il suo nome; allora quel posto è suo, per tutta quella seduta; a meno che non avvenga lo spostamento generale prodotto da una *divisione*, ossia da una votazione, che là si fa, come vedremo, uscendo tutti dalla Camera. Chi non assisteva alla preghiera non ha diritto al posto; tuttavia è uso rispettare, in cortesia, il posto di un membro, che, uscito per poco, vi abbia lasciato un libro, un guanto, il cappello.

Ogni membro del Parlamento ha l' obbligo, non solo morale e costituzionale, ma positivo, espresso dalla legge, o come là dicono, dagli *Statuti*, d'in- Obbligo d' intervento.

(1) Balbo, della Monarchia rappresentativa, Libro II, Capo V, pag. 301 nota.
(2) Alla preghiera.

tervenire alle sedute; tranne che i Lordi possono ottenere dal Re permesso d'assenza, e farsi rappresentare nella Camera mediante procura data a un collega; e ne' Comuni si chiedono e ottengono, come da noi, i congedi dalla Camera. Le assenze non autorizzate si usavano punire, anticamente, ne' Lordi con multe, e ne' Comuni, quando i membri erano pagati — non dallo Stato, ma dalle rispettive *costituenze,* cioè dalla contea o dal borgo che rappresentavano — colla perdita della paga. Un esempio ancora recente di multe ne' Lordi si ebbe in occasione del famoso giudizio di divorzio e degradazione intentato dal Re Giorgio IV contro sua moglie, la Regina Carlotta, nel 1820; con apposita risoluzione la Camera stabilì, che l'assenza non giustificata d'un Lord sarebbe punita con multa di 100 sterline (L. 2500) al giorno pe' primi tre giorni, di 50 pe' giorni seguenti; e in caso di non pagamento, prigionia; e che le sole scuse ammesse sarebbero: l'età settuagenaria; o una malattia, annunciata, sul proprio onore, con lettera al Lord Cancelliere; oppure trovarsi fuori del Regno per pubblico servizio; o finalmente essere nel dolore per la morte di padre o madre o moglie o figlio; e ogni giorno, finchè durò quella discussione, si fece la chiama, principiando, secondo l'uso, dal barone juniore, cioè dall'infimo grado. Adesso, per altro, l'unico mezzo al quale si ricorra per ottenere

l'intervento de' membri è, ne' Lordi, di ordinare la spedizione d'apposita lettera di *citazione* — *to order the lords to be summoned* — e ne' Comuni, di fissare che il giorno tale si farà la chiama, sotto pena, agli assenti, d'esser dati in custodia del *serjeant-at-arms*, che è il carceriere della Camera; se non si ha intenzione di procedere con rigore, il giorno fissato può essere anche l'indomani, e allora si fa o non si fa la chiama, secondo il caso e la volontà della Camera; ma se s'intende applicare la pena, non si lascia meno d'una settimana d'intervallo, per dar tempo d'arrivare.

Il numero legale per le sedute delle Camere, o come gl'inglesi dicono, il *Quorum* (1), è di tre, ne' Lordi, e di 40 ne' Comuni; e vuolsi notare la tendenza costante, nella storia parlamentare inglese, a rendere sempre minore il *Quorum,* quanto maggiore diventa, per il naturale progresso della civiltà, la massa degli affari da trattarsi. Guai a loro! se avessero il numero legale della metà più uno, come quello che i francesi hanno, colla solita loro precipitazione di ragionamento, inventato; che noi abbiamo, in quella furia del 48, inavvertitamente seguito; e che ci

Numero legale o QUORUM.

(1) *Quorum* si dice dalla prima parola della formola con che la Regina nomina certi giudici, il cui intervento è necessario per la legalità della procedura: *Quorum aliquem vestrum A. B. C. unum esse volumus.* Donde gli viene il nome di Giudici del *Quorum* —. *Bowyer, Commentaries,* pag. 385.

ostiniamo, da sedici anni, a mantenere, per un'obbedienza ad un articolo dello Statuto così cieca e servile, da parere appena credibile fuori della muraglia di China; massime chi pensi, come l'esempio di quell' obbedienza così assoluta e chinese, ci sia sempre venuto appunto dall' Opposizione d'estrema sinistra, alla quale nulla è più antipatico, in genere, dell' obbedire. Ora, nè li articoli dello Statuto sono *tabù*, in guisa che non si debbano o possano mai toccare per tutt' i secoli de' secoli; nè poi sarebbe, al caso, nemmeno necessario di toccare a quel malaugurato articolo, per ridurre il numero legale in termini discreti e ragionevoli; quando basterebbe introdurre nella nostra pratica parlamentare l'uso inglese del *Comitato*, di che parleremo a suo luogo; uso già consigliato alla Camera Subalpina da una Commissione d'uomini competentissimi fino dal 1850; uso, del resto, al quale saremo inevitabilmente trascinati dalla forza prepotente e dall' imperiosa necessità delle cose, in onta alla resistenza, per quanto dura e cocciuta, di coloro che, vantandosi *progressisti*, e chiamandosi tali per eccellenza, non vogliono poi *progredire* affatto; *lucus a non lucendo.*

Lavoro enorme della Camera de' Comuni.

Guai agl' inglesi! abbiamo detto, se avessero un *Quorum* così esorbitante come il nostro; se in una Camera di 658 dovessero trovarsi in 330 per deliberare; quando quel numero non si raduna colà

forse dieci volte in un anno, nelle grandi occasioni; e quando la Camera ha tanto bisogno di lavorar molto e presto! Perchè noi non abbiamo affatto un' idea, sul continente, del cumulo enorme, della vera montagna d'affari, che si spediscono, ogn' anno, nella Camera de' Comuni. Per citarne un solo esempio, la sessione 1852-53, della quale abbiamo sotto li occhi un resoconto, ma che non fu punto eccezionale, cominciò li 4 Novembre, e finì li 20 Agosto, abbracciando così, colle ferie di Natale e di Pasqua, un periodo di 290 giorni; si tennero 160 sedute (1), che occuparono 1193 ore, delle quali 133 dopo mezzanotte; la durata media fu di 7 ore e mezza; ma negli ultimi due mesi, al periodo della *stretta finale*, ci furono molte volte più di 15 ore di seduta al giorno; così, per esempio, il dì 5 Luglio, la seduta cominciò a mezzogiorno, e finì alle 4 meno 1|4 dopo mezzanotte, con cinque *divisioni*, come là chiamano le votazioni formali, quando tutt' i membri escono dalla Camera per *dividersi*, entrando nelle due gallerie o loggie — *lobbies* — de' *sì* e de' *no*. La notte delli 28 Luglio, come si legge ne' *Times* del giorno seguente, al tocco e mezzo, il Segretario si accinse

(1) La Camera non suol tenere che cinque sedute per settimana; fa vacanza, oltre la Domenica, s' intende, anche il Sabato; o perchè, sedendo di notte, si andrebbe a invadere facilmente la Domenica; o per dare agio a' suoi membri di passare la Domenica in famiglia, nelle loro campestri residenze.

a dar lettura de' rimanenti ordini del giorno; erano ancora vent'otto!; quando M.r Brotherton, un ostinato, ma finora infelice *riformista* in fatto d'orario, accolto dagli applausi generali, sorse a proporre l'aggiornamento: « Sono vent'anni, disse, ch' io mi sforzo a indurre la Camera a tenere un orario più ragionevole; ormai l'impresa mi pare disperata, come chi volesse arrestare la marea; ma, davvero, 14, 15 e 16 ore di seduta sono una fatica superiore all'umana natura ». La Camera applaudì, ma il Segretario lesse il primo ordine del giorno, e la tornata continuò fino alle tre e un quarto. Una settimana dopo, li 5 d'Agosto, M.r Wilkinson, facendo egli pure una proposta d'aggiornamento, disse che alla Camera non restava altro spediente che di mettersi in isciopero anch' essa, come li operai, per ottenere un più breve orario di lavoro — *to strike for shorter hours of labour* —. Nè si creda che un tanto tesoro di tempo sia tutto sprecato in ciarle inutili; anche di queste ce n'è, certo, in buon dato; ma bisogna dire che si fa pure un lavoro incredibile. In quella medesima Sessione del 53 ci furono 11,378 deliberazioni della Camera; molte d'ordine, manco male, ma è sempre un bel numero; e le liste stampate degli affari da trattarsi in una tornata, qualche volta fanno, davvero, paura; alli 21 di Luglio c'erano inscritti 33 ordini del giorno e 79 annunzi di proposte o d'in-

terpellanze — *notices of motions* —; alli 22 c' erano 23 ordini del giorno e 72 annunzi; alli 29 c' erano 25 ordini del giorno e 73 annunzi.

Il lavoro quotidiano, serale o notturno che lo vogliamo chiamare, adesso principia alle 4 e suol durare fin oltre la mezzanotte; anticamente non era così; le sedute si tenevano il mattino, dalle 8, spesso anche dalle 7 o dalle 6, fino alle 11; si desinava a mezzodì o in quel torno, e più tardi si adunavano i comitati. A' tempi di Carlo II le sedute principiavano alle 9, che poi diventarono le 10, e verso le 4 era il momento delle votazioni; ottima pratica codesta, e ch' io raccomanderei caldamente alla Presidenza della nostra Camera. Finchè non possiamo liberarci dall' obbligo di votare le leggi per palle, e con un *Quorum* così eccessivo, si dovrebbe almeno introdurre la consuetudine di fare coteste votazioni a una data ora, che potrebb' essere, per le nostre abitudini, dalle quattro alle cinque; giova sperare che allora si eviterebbe la noia e il perditempo e lo scandalo di dover aspettare, così spesso, delle lunghe ore per menare a fine una votazione.

Oltre il lavoro notturno delle sedute c' è poi, nella Camera de' Comuni, il lavoro diurno de' Comitati, ossia delle Giunte; che sono talvolta 30, 32, fino 35 nella stessa mattina, e stanno riunite quattro o cinque ore, tenendo occupati più di 200 membri; così

in quell' anno, poc' anzi accennato, ci furono 263 Giunte, composte solitamente di 15 membri, ma talora di molti più, 21, 31, e fino a 38 la Giunta per la legge sull' India, che si riunì 46 volte.

Ma poi tutto codesto moto, così violento e sforzato, moto ad alta pressione del gran mulino parlamentare, basta egli almeno a macinare quel tanto di grano che occorre per l' annua consumazione? Tutt' altro! Numerose proposte d' iniziativa parlamentare restano prorogate di settimana in settimana; finchè i proponenti più discreti le abbandonano di buona grazia; e i più sfacciati, che vogliono far violenza alla Camera, ottenendo la parola di traforo con finte mozioni d' ordine, se le vedono, da ultimo, inesorabilmente respinte. Ormai condurre in porto un progetto di legge che non sia patrocinato dal Governo è impresa, dicono, poco meno che disperata (1); così una legge sull' amministrazione dell' opere di pubblica beneficenza, proposta in origine, nel 1816, da Brougham, un membro, certo, de' più distinti e reputati, non riuscì finalmente approvata che nel 1853 (2); e Lord John Russell ebbe a dire, in quell' occasione, che codesto gli era, press' a poco,

(1) *For any member, unconnected with the Government, to succeed in passing a measure of his own, has long been regarded as nearly hopeless.* Edinburgh Review; January, 1854, pag. 255.

(2) *The Charitable Trusts Bill.*

il periodo necessario per condurre a perfetta maturità qualunque proposta d'una qualche importanza. Li stessi *bills* del Governo si contendono il posto tra loro, e ce n'è di quelli che aspettano de' mesi per avanzare d'uno stadio; che più? Arrivato l'Agosto fatale, quando, come disse Sir Francis Baring, chiunque voglia occupare il tempo della Camera diventa un *nemico pubblico,* ogn'anno, infallibilmente, il Governo è costretto ad abbandonare molti progetti di legge, con un sagrificio che fu argutamente denominato la *Strage degl' Innocenti.*

Di qui, dunque, si vede, quanto sia naturale e giusta la tendenza, nel Parlamento inglese, a diminuire il numero legale, o il *Quorum.* E si vede un'altra cosa, importantissima da vedere; come le due Camere del Parlamento insulare si sieno sempre mantenute padrone assolute, ognuna in casa sua, di stabilire il numero legale o il *Quorum;* conseguenza giusta e naturale di quel supremo principio dell'onnipotenza parlamentare, a cui fanno corteggio le sane massime d'indipendenza e d'autonomia di ciascuna delle due Camere; le quali non possono permettere, quando hanno preso formalmente una deliberazione, che nessuno venga a domandargli quanti erano a prenderla. Ond'è che la nostra Opposizione di sinistra, per quel povero gusto d'impacciare, quando e quanto e come può, ogni passo della maggioranza,

riesce poi a negare, o almeno a scemare, l'autorità e la libertà, appunto di quella Camera, nella quale risiede principalmente, e per poco ch'io non direi esclusivamente, secondo le sue opinioni poco ortodosse, la rappresentanza della nazione.

Di queste, in Inghilterra, non se ne fanno. Nel 1793 pendeva innanzi a'Lordi il giudizio su Warren Hastings, accusato da' Comuni; frequenti erano i messaggi de' Lordi, richiesti dal regolare e spedito andamento del giudizio; e spesso, quando arrivavano, la Camera, che stava pur lavorando, non era in numero. Allora, con risoluzione 1 Marzo, venne deciso, che il numero di 40 non fosse necessario a ricevere cotesti messaggi; e ne furono, infatti, ricevuti alla presenza di sei, di tre, e perfino *d'un solo* membro (1). Il numero presente di 40 pare abbia cominciato nel 1640; mentre consta che nel 1607 *a fare una Camera*, come dicono, — *to make a House* — non bastavano 60 (2). Nel 1833 fu stabilito, che alle sedute del mattino, per affari privati e petizioni, bastasse il numero di 20; tali sedute allora si tenevano tutt' i giorni dalle 12 alle 3; ma adesso si tengono il Mercoledì dalle 12 alle 6, col *Quorum* ordinario, e non c'è seduta di notte. Affari privati sono quelli che si riferiscono a interessi particolari d'individui,

(1) May, *fifth edition*, 1863, pag. 214.
(2) May, pag. 191.

compagnie o società, parrocchie, città, contee ossia provincie; vengono iniziati mediante petizione, e si trattano, oltre il Mercoledì, tutt'i giorni, nella prima ora di seduta, dalle 4 alle 5 (1). Del resto una volta che la Camera sia costituita nel numero legale di 40, la seduta continua sempre, anche con un numero minore, finchè un membro non richiami espressamente l'attenzione del Presidente sulla mancanza; o finchè una votazione formale, cioè una *divisione*, non metta il fatto in necessaria evidenza; in quest' ultimo caso la seduta è levata senz'altro; ma nel primo caso la Camera debb'essere contata — *counted out* — dal Presidente; e si fa senza furia, per dar tempo di venire a chi vuole. C'è sul tavolo una clessidra di due minuti; il Presidente la capovolge; quando la sabbia è scesa, ordina al pubblico di ritirarsi in fondo alla sala — poichè là non ci sono tribune — per poter meglio contare; intanto le porte sono spalancate, e li uscieri, naturalmente, fanno il loro mestiere; se poi non c'è proprio rimedio, la Camera viene aggiornata all'indomani.

Nel Parlamento inglese non si fanno processi verbali de' dibattimenti; bensì ogni giorno si stampano Processi Verbali.

(1) Anche ne' Comitati eletti — *select Committees* — che sono le nostre Commissioni, e sogliono comporsi di 15 membri, il *Quorum* era una volta di 8, la nostra terribile formula $\frac{n}{2} + 1$; come si legge in May, Ch. XVI, pag. 320. Adesso è ridotto, da un pezzo, a cinque.

li atti e deliberazioni — *votes and proceedings* — del giorno precedente, e si raccolgono poi nel Giornale; ma senza verun cenno della discussione; puramente *res gestæ*. Il Giornale de' Comuni comincia col 1547, sotto Edoardo VI, e tranne una breve interruzione sotto Elisabetta, contiene la storia completa e fedele degli atti del Parlamento in questi tre secoli. Anche qui ci sarebbe molto da dire, e qualche cosa da imparare. La pubblicazione de' dibattimenti parlamentari si fa in due modi affatto diversi: gl' inglesi non hanno *Moniteur* nè alcuna pubblicazione ufficiale; i discorsi vengono a cognizione del pubblico per opera de' loro grandi giornali, primo di tutti, com' è noto, *the Times:* i francesi, invece, inventarono il sistema del *Moniteur,* che riproduce *ad litteram,* quasi una fotografia scritta, ogni parola pronunciata nelle Camere; e noi, s' intende, dietro loro. Il sistema francese pare, al solito, molto più logico e regolare; ma, pure al solito, i vantaggi sono apparenti, e i danni reali. I vantaggi sono apparenti; perchè, in fatto, il pubblico inglese legge, tutte le mattine, esattissimamente riprodotti, tutt' i discorsi di qualche importanza, che è quanto si vuole; rimanendo esonerato dalla noia di leggere gl' inutili; il giornale fa per lui, con grandissima e assoluta imparzialità, sotto pena di perdere la clientela, che è tutto il suo patrimonio, cotesta necessaria separa-

zione. I danni, dicevo, sono reali; perchè la sicurezza che ha ognuno de' nostri Deputati, che il suo discorso, per vuoto, per inutile, per inascoltato che fosse, dovrà pur comparire stampato insieme agli altri a riempire alcune colonne della Gazzetta Ufficiale, cotesta sicurezza, ripeto, unita alla facoltà che gli è concessa, facoltà ignota agl' inglesi, di scrivere a casa il suo discorso e venirlo poi a leggere nella Camera, e, unita, per giunta, al desiderio, sempre vivo perchè sempre naturale, di richiamarsi alla memoria de' propri elettori, affinchè vedano che il loro Deputato non è muto, e sa, a un bisogno, patrocinare in Parlamento, con lunga eloquenza, i loro interessi — ecco le cause segrete e poco avvertite di tante ciarle vane, di tante sedute sciupate, di tanti banchi deserti, e di tanto tempo perso. In Inghilterra tutto codesto male non c'è, nè ci può essere; giacchè se un oratore — intanto bisogna essere *oratore* e non mero *lettore* — volesse, a ogni modo, *invitâ Minervâ*, imporsi alla Camera, il suo discorso nessuno lo stampa, e nessuno, neanche un suo elettore, può leggerlo; ciò posto, tanto fa, si capisce, risparmiarsi la pena di pronunciarlo. Ma possiamo noi, la domanda è naturale, imitare, anche in questo, la consuetudine inglese? Pur troppo non possiamo, perchè ci mancano i loro grandi giornali, ci mancano i *Times*. O allora, come si fa? È una materia degna di molto studio, nè io potrei

qui trattarla, in tutta la sua ampiezza, senza troppo perturbare le giuste proporzioni di questo lavoro. Forse non sarebbe disperato il caso di trovare, con qualche sagace imitazione dell' esempio ora offerto dal Corpo legislativo di Francia, un sistema misto, che ci permettesse d' aspettare la nascita in Italia d'un gran giornale, qual' è necessario per la piena adozione delle consuetudini inglesi. Ma intanto è chiaro, come i nostri processi verbali sieno tutta fatica sprecata, quando si hanno i resoconti ufficiali ed estesi; e che basterebbe una succinta esposizione *rerum gestarum*, come si fa in Inghilterra.

Presenza degli stranieri.

Quanto alla presenza di persone estranee alle sedute del Parlamento la regola è questa: ne' Lordi li estranei sono esclusi da *Ordini* espressi dalla Camera; tuttavia intervengono in fatto; ma s' intende che nessuno li vede, altrimenti dovrebbero venire espulsi. Ne' Comuni la loro presenza è ammessa, dacchè ci sono *Ordini* della Camera che prescrivono dove e quando possono stare, o no, affinchè i membri non trovino, come talora accadde, occupati dall' invasione straniera li stessi loro posti (1). Tuttavia se un membro denunzia al Presidente la presenza di stranieri nella sala, questi è obbligato dall'antica consuetudine — *by ancient usage* — a ordinarne,

(1) May, pag. 206.

senz'altro, l'uscita; ma s' intende che è caso rarissimo; bensì giova mantenere la regola, perchè è un modo estremamente comodo e semplice di tenere, a un bisogno, seduta segreta; come avvenne, per due ore, nella tornata delli 18 Maggio 1849. Per chiunque poi o non obbedisca alli ordini, o si comporti male, c'è il *sergente d'armi* che lo arresta; e ci vuole un ordine della Camera a ritornare in libertà.

CAPITOLO 3.°

Ordini del giorno e mozioni.

Ordini del giorno e mozioni.

Per la trattazione degli affari pubblici — quanto a' privati, di che abbiamo fatto un cenno poc' anzi, la Camera procede con delle forme *sui generis*, forme miste, mezzo parlamentari e mezzo giudiziarie (1), perchè il Parlamento è in Inghilterra, come abbiamo già notato, anche un supremo Tribunale — *Court of Parliament* —; e sono, quelle forme, troppo lontane e troppo straniere dagli usi nostri perchè valga la pena d' occuparsene —; or dunque, per la trattazione degli affari pubblici, c' è da fare una distinzione fondamentale tra li *ordini del giorno* e le *mozioni*. Li ordini del giorno sono quelle materie sulle quali la Camera ha già deliberato che se ne occuperà un dato giorno; come quando un membro ha chiesto e ottenuto facoltà d' introdurre un *bill*, ossia un progetto di legge, e di farne la prima

(1) *In passing private bills, Parliament still exercises its legislative functions; but its proceedings partake also of a judicial character*. May, pag. 488.

lettura quel tal giorno. Le *mozioni* sono le proposte nuove, delle quali fu data semplicemente *notizia*, come vedremo, da' membri che le vogliono fare, senza nessuna deliberazione della Camera. Di regola, in forza di *Ordini sessionali*, ci sono giorni prestabiliti, salva sempre determinazione contraria, secondo l' opportunità de' casi; i Lunedì, Mercoledì e Venerdì sono riservati agli *ordini del giorno;* e le *mozioni* allora non possono venire che quando li ordini del giorno sieno esauriti; i Martedì e Giovedì sono invece destinati alle *mozioni*. I Lunedì e Venerdì poi si chiamano giorni, o piuttosto notti del Governo — *Government nights* — perchè i ministri hanno il diritto di mettere i loro progetti in testa all' ordine del giorno, che in fondo significa assorbire interamente la seduta. Giorni prestabiliti. Giorni del Governo.

Per fare una *mozione* — il termine è generalissimo, e comprende ogni cosa, proposte, presentazioni di progetti di legge, interpellanze, in somma ogni cosa — ecco qual' è la procedura. C' è un registro, detto il Libro d' ordine — *Order Book* — dove si notano tutti li ordini del giorno e le notizie di mozioni; ogni Sabato si stampa e distribuisce la lista della settimana ventura. Chi vuol fare una mozione esamina la lista e sceglie il giorno che gli pare più conveniente per darne la notizia; venuto quel giorno, deve trovarsi presente all' ora Mozioni.

precisa delle 4, quando la Camera è *fatta* (1), cioè vi sono 40 membri, e il Presidente fa recitare dal suo cappellano la preghiera d'uso; allora si presenta alla tavola, e inscrive il suo nome nella lista delle notizie — *Notice paper* —; ogni nome inscritto prende un numero d'ordine; alle 4 1|2 il Presidente *chiama le notizie* — *calls on the notices* —; il segretario mette i numeri in una coppa di vetro, e li estrae uno a uno; a ogni numero si chiama il nome corrispondente; il membro chiamato si alza, legge la notizia della sua mozione e annuncia il giorno in cui si propone di farla, che non debb' essere più tardi di due settimane (2); depone la carta sulla tavola, il segretario la registra nel Libro d'ordine; ma i termini precisi della mozione si possono mutare, *brevi manu,* fino alla vigilia del giorno fissato. Tutta codesta funzione preparatoria si può anche fare da un membro presente per un altro assente.

La mozione, nella sua forma precisa e finale, debb' essere deposta, in tempo utile, nelle mani del Presidente, o stampata o diligentemente scritta, perchè in que' termini la metta a' voti. In passato era lecito al Presidente formulare egli stesso una mozione, diversa dall' originaria, secondo l'emergenze

(1) *When the House has been made.*
(2) May, pag. 211.

del dibattimento; ma da un pezzo codesta pratica venne smessa, come quella che si prestava ad abusi. Il Vescovo Burnet, che scrisse « *I miei tempi* », racconta infatti, come il Presidente Seymour, ogni qualvolta si accorgeva, che al momento del voto, il partito del Governo, e allora si diceva, senza complimenti, della Corte — *Court party* — era in minoranza, usasse formulare le mozioni in modo affatto infelice, tutt'a rovescio; sicchè ne nasceva una nuova discussione incidentale; intanto i *frustatori* del partito correvano a far gente e raccoglier voti; e non appena c'erano riusciti, subito si faceva la luce nell'intelletto del Presidente, il quale formulava allora nitidissimamente la mozione. L'ultimo esempio di mozione formulata dal Seggio fu addì 15 Febbrajo 1770 per opera di Sir Fletcher Norton, e venne riprovato — *did not escape animadversion* —.

Mozioni improvvise.

Non è sempre detto che per fare una mozione sia assolutamente necessario l'averne data formale e precedente notizia; un membro può, cogliendo un momento opportuno, quando non interrompa una discussione in corso, fare lì per lì una mozione improvvisa, senza incontrare opposizione, o per il favore personale di cui gode nella Camera, o per l'importanza e l'urgenza della materia che vuol trattare; ma uno solo che gli contraddica basta a

impedirgli quella scorciatoia, e lo costringe a mettersi per la strada maestra della solita procedura.

Una materia nella quale le mozioni non hanno mai bisogno di previa notizia è quando si tratta de' dritti, o come loro dicono, de' privilegi della Camera; che anzi le mozioni di questa natura hanno diritto di precedenza su tutti li altri ordini del giorno; e un esempio famoso fu quello di Lord Palmerston, il giorno 5 Luglio, 1860, quando, come vedremo al libro III cap. 1.° fece la sua celebre mozione di privilegio per la tassa sulla carta, abolita da' Comuni e fatta rivivere da' Lordi, furando le mosse a tutti li altri ordini del giorno. Se poi la violazione di privilegio è recentissima, e per così dire flagrante, come un insulto o una minaccia a un membro, o un qualunque disordine antiparlamentare, la mozione di privilegio può gettarsi anche in mezzo a una discussione avviata.

Così pure si suol ammettere, per cortesia, senza bisogno di previa notizia, una mozione che inviti la Camera a un voto di ringraziamenti — *a vote of thanks* — per qualche gran fatto, come una vittoria o altro; ma ci vuole molta cautela per farlo a proposito, e senza disturbare l'ordine de' lavori; giacchè l'esperienza ha insegnato agl' inglesi ad avere, in Parlamento, un rispetto scrupoloso alle forme. Così, per esempio, nella seduta delli 12 Feb-

braio 1844, in cui li ordini del giorno dovevano avere precedenza sulle mozioni, Sir Robert Peel, primo ministro, e perciò *leader* della Camera, voleva fare una mozione improvvisa di ringraziamenti a Sir Charles Napier per la conquista del Sinde; ma non ebbe l'avvertenza di farla prima che il presidente avesse proposto alla Camera, e questa avesse acconsentito, di passare alli ordini del giorno; allora si è dovuto, per aderire, com'era naturale, alla mozione di Sir Roberto, leggere tutti li ordini del giorno, aggiornarli, o meglio, posporli tutti, uno a uno, per arrivare alla proposta di ringraziamenti; poi, siccome votando questa si era entrati nel campo delle mozioni, si è dovuto leggerle tutte, e aggiornarle tutte, per ricominciare da capo col primo ordine del giorno. Se c'era un centinaio d'affari in lista per quella seduta, come abbiam veduto non esser raro il caso, sarà stato un bel disturbo, davvero.

La Camera suol esaurire, in ogni seduta, il suo ordine del giorno; ma se per caso la tornata finisce prima che tutte le mozioni si sieno potute fare, allora, se le mozioni così cadute — *dropped* — non sono tali da far nascere dibattimento, le si lasciano svolgere il giorno seguente, quando sia venuta l'ora delle mozioni; ma se debbono formar soggetto di discussione bisogna riproporle da capo, nella lista delle Notizie, per un altro giorno.

L'ordine del giorno si suol esaurire.

Ogni mozione debb' essere *secondata* — *seconded* — con un discorso, solitamente breve, d'un altro membro; se no cade senz'altro, e non se ne può più parlare, perchè s'intende che non c'è materia proposta alla Camera. Ne' Lordi, invece, non c'è bisogno di procurarsi un *seconder*.

Trattandosi di mozioni a cui nessuno faccia ostacolo, o di mera forma, come domande per presentazione di documenti, si concede per cortesia a un membro di fare la mozione proposta da un altro membro che non sia presente; ma fu espressamente dichiarato, che non si debba mai permettere, quando la mozione è tale da poter suscitare un dibattimento (1).

Mozioni ritirate.

Avviene spesso nelle discussioni parlamentari che si desideri, per motivi di convenienza o d'opportunità, evitare un voto formale e preciso della Camera sopra una data mozione; e ci debb'essere, e c'è infatti, il modo di farlo; da noi si chiama, in linguaggio tecnico, la *questione pregiudiziale;* e si suol fare da un avversario, il quale propone che, invece di mettere a' voti la mozione originaria, sia invitata la Camera a decidere che su quella mozione non si debba punto andare a partito. In Inghilterra di codesti modi ce ne son molti. Talora lo stesso proponente non ha mai avuto, fino dal-

(1) May, *fifth edition*, 1863, pag. 260.

l'origine, l'intenzione di mandare la Camera a' voti sulla sua proposta; e l'ha fatta unicamente per avere un'occasione di dire certe cose che gl'importava di dire; allora la conclusione naturale del suo discorso è questa semplicissima, ch'egli ritira la sua mozione. Siccome, per altro, si potrebbe di leggieri abusare di codesto metodo per usurpare il tempo della Camera, senza nessun costrutto, così è molto opportunamente stabilito, che il proponente non possa ritirare la sua mozione se non dietro permesso della Camera, accordato *nemine contradicente* (1). Rifiutando quel permesso la Camera sottopone i proponenti importuni alla pena — piccola pena, a dir vero, per loro, ma è tutto quello che si può fare — di vedersi respingere le loro mozioni all' unanimità, o poco meno.

Ma se il desiderio d'evitare un voto formale, invece d'essere nel proponente, è in altri, l'intento si può colà ottenere in quattro modi: o aggiornando la Camera: o passando all'ordine del giorno: o colla questione pregiudiziale: o per via d'emendamento.

Aggiornamento della Camera.

La proposta d'aggiornare la Camera si può far sempre, in qualunque momento della discussione; quando sia vinta, ha per effetto di sciogliere, senz' altro, la seduta, e la mozione sulla quale si discuteva rimane sepolta addirittura. Lo stesso effetto si

(1) May, pag. 216.

ottiene *contando* la Camera, facendo, cioè, osservare che non c'è il numero di 40. Quì sta, si noti bene, una grande difesa delle minoranze contro qualunque sorpresa che potesse nascere da quella consuetudine d'oro, d'aver ridotto, cioè, la cifra, già molto esigua, del numero legale, ad una cifra ancora più esigua di membri presenti in fatto. C'è in primo luogo la difesa delle tre letture; c'è un'altra difesa nella disciplina rigorosa de' partiti che si lasciano guidare da' loro capi, e accorrono a ogni loro chiamata; ma per il dubbio che tuttocciò non bastasse, ecco si aggiunge codest' ultima trincea dell'aggiornamento, il quale può chiedersi due, quattro, dieci, un numero indefinito di volte, finchè la maggioranza sia obbligata, o a cedere, o a venire a qualche discreta transazione (1). Come ben si vede, cotesta è un'arma terribile nelle mani dell'opposizione; e un Parlamento nel quale una siffatta consuetudine ha potuto durare da secoli, e dura tuttavia, non ha bisogno d'altri elogi; certo che trattata da' francesi, o da gente educata alla scuola francese, basterebbe a rendere impossibile ogni lavoro parlamentare.

(1) May, pag. 217. Dove si notino le formule delle mozioni alternate d'aggiornamento: *It is a common practice to move alternately that « this house do now adjourn » and « that the debate be now adjourned »*. Siccome sarebbe irregolare riproporre una mozione appena respinta, così, respinta la mozione che la Camera s'aggiorni, si fa la mozione che s'aggiorni il dibattimento; poi da capo la Camera, e via di seguito, alternando.

Passare alli ordini del giorno.

Nelle tornate in cui le mozioni hanno la precedenza sugli ordini del giorno, uno de' modi di seppellire una mozione, pur evitando un voto formale sulla medesima, è quello di proporre, a qualunque momento, che si passi agli ordini del giorno — *that the orders of the day be now read* —. Se il partito è vinto, quella mozione non solo rimane uccisa, ma trae seco a morte immatura e avvolge nella sua ruina anche tutte le altre che gli venivano dietro.

Questione pregiudiziale.

Quanto alla vera questione pregiudiziale, la forma che noi abbiamo ricevuta da' francesi è — caso raro — migliore della forma inglese; è netta, franca e precisa, dove l'altra è tortuosa, complicata, e ha l'aria d'una gherminella. Da noi, infatti, chi propone la questione pregiudiziale invita chiaramente la Camera a decidere, che la mozione originaria non debb'essere nè discussa nè votata, e dà le sue ragioni. Nel Parlamento inglese, invece, mentre codesto spediente, necessario in ogni assemblea deliberante, non poteva non esserci, vi si è per avventura introdotto, Dio sa quando e in che occasione, quasi di traforo, e con una specie di sottigliezza e di furberia forense. Il suo nome tecnico è laggiù di *questione previa* — *previous question* — e si propone così: quando la Camera è chiamata ad entrare in una discussione, che a taluno pare inopportuna

o pericolosa, questi, per impedire che la discussione continui, e anche per impedire che la proposta originaria, ch'egli vuol seppellire in ogni modo, venga dall'autore temperata e corretta, in guisa da renderne meno sicuro il rifiuto, propone a un tratto, senz'altro, che la mozione venga *subito* messa a partito — *that this question be* NOW *put* —; allora il Presidente deve mettere a' voti, non già la proposta originaria, bensì la proposta *previa* e incidentale di andare *subito* a partito; l'autore della proposta previa, e quelli che la pensano come lui, votano contro; anzi, in caso di *divisione,* l'autore e il suo *secondo* — *seconder* — sogliono essere i numeratori — *tellers* — de' *no*; mentre l'autore della proposta originaria, e i suoi aderenti, sono costretti a votare in favore d'una mozione che sanno fatta a loro danno. Se la maggioranza si trova essere contro la proposta previa, allora il Presidente non può più mettere a'voti la mozione originaria, giacchè la Camera ha deciso che quella mozione non venga ora messa a partito; se invece la maggioranza vota in favore della proposta previa, allora il Presidente, per ubbidire alla decisione della Camera, deve mettere subito a partito la mozione originaria senza permettere nè ulteriore discussione nè alcuna specie d'emendamento che la potesse rendere più accettabile; tanto in un caso, come

nell'altro, l'autore della proposta previa ci guadagna sempre, avendo a ogni modo ottenuto, o che la mozione originaria non sia messa a partito, o che la ci venga messa, senza ulteriore discussione, nella sua forma più infelice e più indigesta alla maggioranza. Ma codesta furberia, come tutte le furberie, ha i suoi inconvenienti: in primo luogo l'autore della questione previa, se ha la maggioranza dalla sua e vince, la sua vittoria non è definitiva; infatti la Camera, votando *con* lui *contro* la sua proposta, ha deciso soltanto che la mozione originaria non sia *ora* messa a' voti; ma non vuol dire che non si possa mettere a' voti un'altra volta, nè che l'autore della mozione originaria rimanga impedito di ricominciare da capo e tornare alla carica; di solito non avviene; perchè il voto della Camera, quantunque tecnicamente sia dato soltanto sull'*ora*, indica per altro benissimo quale sia l'animo della maggioranza sul fondo della questione, e s'usa rispettarlo; ma c'è sempre il pericolo d'aver a che fare con un qualche seccatore ostinato che non rispetti nulla, e allora il tempo impiegato nella questione previa riesce tutto perduto. Nè quel tempo è poco; giacchè — e qui sta un altro inconveniente di codesta forma inglese — la discussione sulla questione previa, che parrebbe doversi tenere ristretta sul punto dell'*ora*, il solo punto in questione, in

realtà poi nè ci si tiene nè ci si può tenere (1); infatti, supponiamo che la questione previa, contro l'intenzione del suo autore, venga ammessa dalla Camera; quale sarebbe la conseguenza? Che la mozione originaria si metta *subito* a' voti, senz' ulteriore discussione; or dunque, se adesso non si lascia discutere perchè bisogna andare *subito* a' voti, e prima non si fosse lasciato discutere perchè si trattava soltanto del *subito*, ne verrebbe che si andasse a partito sopra una mozione non discussa nè prima nè dopo; che sarebbe un assurdo; ecco perchè, in onta alle strette regole, si lascia sempre discutere, in occasione della questione previa, il fondo della questione originaria; e come sia molto il tempo che può andare perduto. In somma qui non c'è dubbio che la forma francese, e nostra, della questione pregiudiziale, sia incontestabilmente migliore della questione previa, all' inglese. Gli è tanto vero, che nel Congresso degli Stati Uniti, dove si seguono, naturalmente, le regole inglesi, si sentì prestissimo la necessità d'una riforma su questo punto; e fino dal 1778 si adottò il partito di prendere la questione previa a rovescio, dandogli la forma negativa invece della positiva; proponendo, cioè, che la Camera *non* vada a'voti; il che riesce appunto alla nostra que-

(1) *Pratically the main question is discussed throughout.* May, pag. 219.

stione pregiudiziale. E la forma positiva, che la Camera vada *subito* a' voti, rimase nella pratica americana come uno spediente per chiedere la chiusura; con che si venne a riempire un'altra lacuna curiosa del Parlamento inglese, dove non c'è modo regolare di chiedere la chiusura, e bisogna ricorrere allo strepito, alle grida e a' grugniti.

Emendamenti.

L'ultimo modo onde si può evitare che la Camera vada a partito sopra una data mozione si è quello di sostituirgliene un'altra, in via d'emendamento. Allora ecco qual'è la solita forma: la mozione originaria chiamava la Camera a decidere *che*... ecc; un membro propone di ommettere tutte le parole dopo *che* — *that* —, e sostituirvene altre, in tutt'altro senso; si discute e poi si mette a' voti l'emendamento; il quale, se viene accolto dalla Camera, impedisce, naturalmente, che sia messa a partito la mozione originaria.

CAPITOLO 4°.

Regole di discussione.

Ora vediamo le regole del Parlamento inglese per la discussione. Il primo atto col quale si apre il dibattimento si fa dal Presidente, *proponendo* la questione; chiamando, cioè, l' attenzione della Camera sopra una data materia. E quì giova notare la differenza tra *porre* e *proporre* una questione: proporla — *to propose the question* — è il primo atto che apre una discussione; porla — *to put the question* — è l' ultimo atto che la chiude; e diventa così il primo atto dello stadio susseguente, che è la votazione.

Quando il Presidente ha proposta la questione, quello è il momento, per chi voglia prendere la parola, di cominciare la discussione; per altro qualche volta accade che, o per irresoluzione, o nella credenza che altri voglia parlare, si lasci scorrere il tempo; sicchè il Presidente, nel silenzio della Camera, passi a *porre* la questione, colle parole sacramentali: « *The question is that* ». A

stretto rigore l'occasione di parlare sarebbe allora sfuggita; tuttavia si usa indulgenza, e si permette di prendere la parola anche dopo il grido de' *contenti* o de' *sì*, del quale si parlerà a suo luogo; ma chi lascia succedere al primo anche il secondo grido, quello de' *non contenti* o de' *no*, allora il tempo è irrevocabilmente trascorso, nè si può più parlare.

Facoltà di parlare.

Il modo di ottenere dal Presidente facoltà di parlare, o come si suol dire più alla spiccia, d'aver la parola, è uno de' punti dove più differisce la pratica inglese dalla continentale; e gli è difficile, credo, trovare un altro esempio, che metta meglio in luce, in così ristretto campo, la perpetua lotta de' due contrari sistemi; laggiù la libertà, l'azione spontanea, l'autonomia, il *self-government;* quì invece la regola preconcetta e prestabilita, colla pretesa di metter l'ordine dappertutto, un ordine artificiale e apparente che si sovrappone all'ordine vero e naturale, e lo impedisce e lo soffoca. Lo spirito umano fa sempre così: quando gli si affaccia una condizione nuova di cose, al primo inconveniente che si manifesta, già non si contenta di opporgli il suo rimedio opportuno, lì per lì, come il caso porta; e star poi a vedere, tranquillamente, se altri ne sorgano, per provvedere anche a quelli, di mano in mano; invece subito s'impenna e si mette in ardenza;

trae occasione da quel primo inconveniente — *ab uno discit omnes* — per andare speculando tutti gl' inconvenienti possibili; e cerca un rimedio generale, una panacea, per tutti; e pretende averlo trovato ottimo, alla prima; e formula, senz' altro, tutto un regolamento; il quale, per togliere di mezzo degl' inconvenienti immaginari, che o non si sarebbero manifestati, o ci si avrebbe trovato, uno alla volta, il suo rimedio specifico, indicato dalla stessa natura delle cose, crea invece una folla d' inconvenienti reali, senza rimedio possibile. È sempre il caso descritto da Bacone con quelle parole d' oro: *cupit mens salire ad maxime generalia, ut quiescat; et post parvam moram fastidit experientiam.*

Data un' assemblea numerosa, dove molti debbono, e tutti possono, discutere, quale sarà il metodo migliore per ottenere la miglior discussione possibile? Ecco il quesito che si presentò in Francia, verso la fine del secolo scorso; voglio dire nel 1789, quando si radunarono li Stati Generali, che divennero poi la famosa Costituente, poichè non ci si era pensato alcuni anni prima, nel 1778 e nel 1780, quando si radunarono le Assemblee Provinciali. A sciogliere il quesito pareva che ci fosse un processo naturalissimo; prima di tutto star a vedere come si mettessero le cose, e se ci fosse bisogno vero di stabilire una regola; poi, quando sorgessero in-

convenienti, reali e gravi, giacchè si aveva lì così vicino e alla mano un paese, dove c'erano appunto, da secoli, assemblee politiche numerose, celebri e ammirate per la sapienza delle loro discussioni, informarsi come si provvedesse a quel bisogno, e far tesoro di tanta e così provata esperienza. Si sarebbe veduto, intanto, che lì non c'erano affatto liste d' iscrizione per li oratori; e siccome la lista d'iscrizione ci vuole pochissimo ingegno a inventarla, e si affaccia anzi subito alla mente come il primo e il più grossolano degli spedienti, si avrebbe dovuto pensare, che se il Parlamento inglese non ci aveva mai voluto ricorrere, ci sarebbero dunque state, di certo, le sue buone ragioni. Eppure, chi lo crederebbe? una tanto semplice riflessione non si è punto voluta fare; e s'introdusse, come un gran trovato, la lista d'iscrizione, la quale, non punto mutata *d'etade in etade,* discese, trasmigrando, fino a noi. Quali ne sono li effetti? Non appena spunta sull'orizzonte parlamentare un progetto di legge, o peggio una domanda d'interpellanza, ecco una frotta d'oratori — e spesso che oratori! — avviarsi, uno, due, tre mesi prima a' registri della Segreteria, per iscriversi, in ordine di battaglia, *veluti agmine facto*, pro e contro; e poichè le due colonne si facevano troppo lunghe e si temeva, molto ragionevolmente, che prima di riuscire ad esaurirle si trovasse esaurita

la pur lunga pazienza della Camera, quelli che sarebbero stati li ultimi, ne inventarono, per diventare i primi; una terza, nè pro nè contro, *in merito;* di modo che, venuto il giorno della discussione, la Camera sente, con che terrore è facile immaginarlo, sente l'annunzio, come ci sieno, in certi casi, da trenta a quaranta oratori iscritti; e tra questi, solitamente, nessun orator vero, nessun capo di parte, nessuno che abbia una competenza speciale nella materia; perchè, i capi di parte sanno di poter parlare, a ogni modo; a suo tempo; e i dotti modesti, che non usano leggere o recitare a mente inutili discorsi, vorrebbero entrare nella discussione quando la corrente naturale delle idee, e non un cieco turno d'iscrizione, ce li portasse; sicchè suol avvenire, che condannati, o a parlare fuori di tempo, in balìa del caso, o a tacersi, scelgano il secondo partito, e si chiudano in lunghi silenzi, con grave danno della cosa pubblica.

Il danno si provò, infatti, così grave e costante, che fu tentata una timida riforma; anzi due se ne tentarono; venne proibita qualunque iscrizione prima che il progetto di legge, o l'interpellanza, compaia all'ordine del giorno; e fu limitata la facoltà d'iscriversi *in merito* soltanto a coloro che presentassero un concetto generale della materia diverso affatto dal concetto della legge, una specie di contro-pro-

getto; ma la toppa riuscì, secondo il proverbio veneto, peggio dello sdruscito; i contro-progetti fioccarono, per mantenere aperta la terza colonna, *del merito;* ci si aggiunsero li ordini del giorno, per aprirne una quarta, con diritto ad ogni proponente di svolgerli, e spesso anche, più tardi, chiarirli e modificarli; e quanto al tempo dell' iscrizione, questa la riuscì quasi una corsa al pallio, che diede luogo a scene risibili, delle quali chi più sa più suol essere sdegnoso.

In Inghilterra di tanto scompiglio non c' è pur l' ombra. O dunque, come si fanno le iscrizioni? Non si fanno punto. E come si mantiene l'ordine? Si mantiene benissimo, da secoli; ne' Comuni dal Presidente; e ne' Lordi, ancor meglio, da sè. Nè ci si opponga quella così sciocca, e pur così abituale osservazione, che gl' inglesi possono fare a quel modo perchè sono di natura freddi e perchè educati così da lungo tempo e ormai avezzi. Quanto alla prima ragione, chiamar freddi gl' inglesi è dar prova di non conoscerli punto punto; e quanto alla seconda, sicuro, sono educati e avezzi; ma come sono riusciti a cotesta educazione e abitudine? Cominciandola un benedetto giorno, buttandosi all' acqua per diventar nuotatori; ebbene, non altrimenti dobbiamo far noi se vogliamo educarci e avezzarci alle vere e buone pratiche parlamentari, condi-

zione *sine quâ non* per la durata della libertà politica nel nostro paese; buttarsi all'acqua nudi, fidare nelle proprie forze naturali, accrescerle coll'esercizio, ma sopratutto, e fino dal principio, o almeno il più presto il meglio, gettar via risolutamente le zucche vuote e le vesciche gonfie, cioè le false consuetudini parlamentari accattate in Francia, difese in Italia da chi non se n'intende, zucche vuote e vesciche gonfie che hanno l'aria di tenerti a galla, e ti fanno invece, alla lunga, affogare.

Il Bentham, con quella sua analisi affilata che pare un coltello anatomico, sviscera cotesta materia; e mostra chiaro come il sole, che un qualunque ordine prestabilito d'oratori, prima di tutto nuoce all'efficacia e al risultato finale della discussione; poi, ruba il tempo, per la quantità d'inutili discorsi che spuntano come funghi. Ci sono, dice, i suoi inconvenienti anche nel metodo inglese, ma non soffrono paragone con quelli che derivano dall'altro sistema [1]. Nella pratica inglese, soggiunge, c'è il disordine alla superficie, ma in fondo l'utilità; nella francese, di fuori l'ordine, dentro gl'impicci e il pubblico danno [2]. E il Dumont ginevrino, il quale, si noti, ebbe una vasta esperienza, poichè pratichis-

(1) *But these inconveniences are nothing in comparison of the advantage gained by the avoidance of those which are the inevitable result of every kind of fixed order whatever.*

(2) *An Essay on political Tactcis, Chapter VI, Point V.*

simo delle consuetudini inglesi, vide per molti anni le francesi alla prova, e riuscì, da ultimo, a far prevalere, nella sua patria, le prime alle seconde, il Dumont, dico, dopo aver esposte, per sommi capi, le sottili considerazioni del Bentham, aggiunge di suo: « Dans l'Assemblée Nationale tous ceux qui « voulaient parler sur un sujet donné se faisaient « inscrire d'avance, et cette liste fixait l'ordre de la « parole. Quel en était le résultat? Nombre d'orateurs « faisant des discours préparés fatiguaient l'assemblée « par des redites eternelles. Point d'analogie et de « correspondance entr'eux. L'attaque et la défense « n'étaient jamais dans leur ordre naturel. Telle im- « putation faite dans un des premiers discours n'était « réfutée que dans un des derniers. C'etait un contre- « sens de débat; et l'ennui de ces harangues isolées, « toutes indépendantes les unes des autres, produisait « une impatience, une lassitude, qui disposait a pré- « cipiter les conclusions les plus importantes »..... « Je ne vois d'autre objection à ce plan — *cioè al « metodo inglese* — que le danger des contestations « entre ceux qui se présentent simultanément pour « demander la parole. Si le président décide, il peut « montrer de la partialité. Si l'on en appelle à « l'assemblée, quelle perte de temps! Et d'ailleurs « les membres en défaveur seront le plus souvent « éconduits. La majorité même peut abuser de ce

« droit pour exclure la minorité de l'exercice de « la parole ».

« Je réponds à cette objection par l'exemple du « parlement britannique. Il n'y a point d'ordre de « priorité. La manière de demander la parole, c'est « de se lever de son siége au moment où celui « qui parlait s'est assis. Dans un cas de doute entre « plusieurs postulants, c'est au president à décider, « c'est-à-dire provisoirement; car, en dernier ressort, « la décision appartient à la chambre ».

« Dans le fait, la règle qui donne la parole au « premier levé est souvent enfreinte. Le président « trouve moyen de ne pas voir les mauvais orateurs, « et tant que sa partialité s'accorde avec celle de « l'assemblée, il n'y a point de réclamations. Mais « les orateurs distingués, quel que soit leur parti, sont « toujours sûrs d'être entendus. Sans cette violation « de la règle — *parole d'oro!* — on ne finirait rien. « Où est l'inconvénient de se refuser le plus qu'on « peut à des harangues insipides? Les marques « d'humeur, l'impatience, le bruit, les conversations « particulières, et d'autres modes de décourage- « ment, sont quelquefois nécessaires pour rebuter « des parleurs importuns et opiniâtres. Mais il vaut « encore mieux les prévenir par ce pouvoir arbi- « traire qu'exerce le président, sous l'autorité de « l'assemblée ».

« Quant à l'exclusion d'un parti, c'est ce qui « n'est jamais arrivé en Angleterre, et ce qui ne peut « arriver dans aucune assemblée, sans une conspi- « ration trop inique, trop honteuse pour exister sous « le régime de la publicité. Un discours éloquent « et judicieux se fait écouter avec plaisir par ceux « même dont il contrarie les vues. Une harangue « inepte déplait à tout le monde, mais surtout à ceux « qu'elle prétend servir, car elle les discrédite. C'est « en fait de parti qu'on peut dire:

« Rien n'est plus dangereux qu'un *ignorant* ami. ».

« Ainsi la nature de la chose fournit au président « des motifs qui règleront ce pouvoir discrétionnel « d'après l'utilité générale de l'assemblée (1) ».

Or ecco, dunque, le buone pratiche inglesi in cotesto particolare. Ne' Lordi, dove, come fu notato, lo *Speaker*, che è il Lord Cancelliere, non è un vero presidente, il diritto d'un Pari a prendere la parola dipende unicamente dal beneplacito della Camera (2); se due si alzano a un tratto, c'è sempre una qualche ragione, o d'ufficio, o di dignità, o d'autorità personale, o di speciale competenza, per cui uno ceda subito all'altro — *one immediately gives way* —; se

(1) Œuvres de J. Bentham. Tactique des Assemblées. Chap. XVII.

(2) *The right of a peer to address their lordships depends solely upon the will of the house* —. May, pag. 241.

nessuno cede, la Camera grida il nome di quello che deve, naturalmente, avere la preferenza — *the house call upon one to speak* —; se entrambi poi fossero sostenuti dal proprio partito, bisognerebbe decidere con una votazione; manco male, senza punto discutere; ma è caso rarissimo, e l'ultimo esempio citato è delli 28 Maggio 1846, nell'ardente battaglia tra la libertà commerciale e la protezione agricola; per trovare un altro precedente bisogna risalire fino alli 3 Febbraio 1775 (1).

Ne' Comuni ha diritto di parlare chi primo si alza, dopo che il Presidente ha proposta la questione, o dopo che un altro ha finito di parlare; se molti si alzano a un tratto, il Presidente sceglie quello che primo gli cadde sott'occhio — *to catch the eyes* — e che suol essere, qui sta il gran vantaggio del metodo, l'oratore più competente, quello che la Camera dee preferire nella subietta materia. Quando un membro si è alzato invano, perchè dal Presidente gli venne preferito un altro, egli non ha punto acquistato un diritto d'ipoteca o di prenotazione; al termine del discorso si è di bel nuovo a caso vergine; la gara, *la corsa*, dice il Bentham (2), per ottenere la parola, ricomincia

(1) May, pag. 242.

(2) *Upon each occasion, the race, if so one may term it, is renewed; by staring up second, on any occasion, a man does not acquire the right of being heard first upon a succeeding one*

daccapo, come se nulla fosse accaduto prima; altrimenti gl'importuni la spunterebbero, e si ricadrebbe negl'inconvenienti delle liste d'iscrizione. Di regola si rispetta la decisione del Presidente — *the decision should be left with him* —; per altro la voce generale della Camera, o alla disperata, una votazione, può correggere l'errore in cui il Presidente fosse caduto; ma è caso, anche questo, rarissimo e da evitarsi — *is very rarely adopted, and should be avoided* —; tanto perchè ingenera facilmente confusione, avvenendo spesso che molti si alzino a un tratto — fino a venti se ne contarono una volta —; quanto perchè il Presidente è giudice più competente, e sopratutto più imparziale, della Camera.

Spesso accade che due si alzino, che il Presidente dia la parola al primo, ma la Camera, senza punto contestare la giustizia della sua decisione, pur desideri sentire il secondo, e ne gridi il nome perchè l'altro ceda. Se si tratta d'un ministro o d'un membro che abbia un' evidente ragione di preferenza, il primo non suol resistere al manifesto desiderio della Camera — *the former yields at once to the desire of the house* —; ma se sono entrambi d'egual eminenza, entrambi chiamati dal loro partito, e nessuno ceda, riesce necessaria una votazione; così accadde, una celebre volta, li 20 Feb-

braio 1784, tra Pitt e Fox; e più recentemente tra Sir R. Peel e Sir F. Burdett (1).

Non più complicate di così sono le regole, o anzi le consuetudini parlamentari inglesi per l'ordine della discussione; e non si vede perchè noi non si potrebbe fare altrettanto, abolendo a un tratto le liste d'iscrizione preventiva, e quel brutto vezzo di chiedere la parola ad alta voce, interrompendo il discorso in bocca all'oratore. Certo sul principio ci sarebbero delle difficoltà, e di molte ed alte querele; ma quando la maggioranza sostenesse energicamente l'autorità di chi presiede, com'è suo positivo dovere — dovere a cui non si manca mai in Inghilterra, e si manca troppo spesso sul continente — si farebbe presto a mettere alla ragione i riottosi recalcitranti; ed è incredibile quanto le discussioni del Parlamento guadagnerebbero in tempo e in efficacia.

Interruzioni. Chiusura.

Quando un membro ha la parola, o è, come loro dicono, in possesso della Camera, deve stare, secondo la frase tecnica, nella questione; chi n'esce, suol esservi richiamato o dal Presidente o dalla Camera. Spesso per altro le grida *alla questione* non vogliono già dire che l'oratore divaghi, bensì che la Camera non ne vuol più. A rigore sono allora fuori d'ordine i gridatori, e gli si può imporre silenzio

(1) May, pag. 243.

dalla Camera o dal Presidente colle parole « *all'ordine* » — *order, order!* —; ma spesso i gridatori sono molti, e se hanno torto nella forma hanno ragione nel fondo, o perchè veramente l'oratore abusi della pazienza della Camera, o perchè la discussione abbia durato abbastanza; allora gridano tanto « alla questione e a' voti » — *question, divide* — finchè ottengano il desiderato effetto, costringendo l'oratore a farla finita. Tutto sta dunque nel tatto e nell'opportunità di quelle grida; perchè se vengono emesse fuori di tempo, o sono smodate, ponno invece offrir l'occasione all'oratore e a' suoi amici di chiedere e ottenere che la discussione sia rimandata a un altro giorno, o come si dice, aggiornata; con che la riesce indubbiamente molto più lunga di quanto non sarebbe, senza quelle grida, avvenuto (1).

Anche quì ci sarebbe, si vede, molto da imparare e da imitare; perchè queste forme spiccie, queste irregolarità felicemente conservate dall'uso, tengono il luogo delle nostre interminabili questioni sulla chiusura; quando si discute, per delle ore,

(1) *The cries are disorderly, and, when practicable, are repressed by cries of* « *order* » *from the house and Speaker; but nevertheless, when not mistimed, they often have the intended effect, and discourage a continuance of the debate. When they are immoderate and riotous, they not only disgrace the proceedings of the house, but frequently defeat the object they are intended to attain, by causing an adjournment of the debate.* — May, pag. 214.

che non si abbia più a discutere. Se non che quì, come in una folla d'altri casi, non è più questione di regolamento, bensì di consuetudini parlamentari. Egli è chiaro non potersi mettere in un regolamento, in termini espressi, così: se un oratore parla troppo, e non dice nulla d'importante, e tira in lungo una discussione già esausta, il Presidente può intimargli di finire; ma d'altra parte, egli è anche più chiaro non essere punto lecito, a un seccatore indiscreto, rubare indefinitamente e impunemente il tempo della Camera, che è il tempo del paese. Nella lotta tra il diritto individuale di parlare, che è innato in ogni membro, e il diritto collettivo dell'assemblea di non essere impedita nell'esercizio delle proprie funzioni, ci debbe pur essere un modo d'uscirne, senz'essere obbligati a fare come in America, dove la seduta deve durare finchè non sia esaurito l'ordine del giorno, e si ebbero esempi di discussioni cominciate un Sabato di buon'ora, e continuate, senz'interruzione, sino al Lunedì (1). E pare poi naturale e giusto, che l'abuso del diritto individuale non debba prevalere all'uso del diritto collettivo; pare naturale e giusto, che avvenga una specie d'espropriazione forzata per causa di pubblica utilità. Il nostro sistema della chiusura,

(1) *The Edinburgh Review, January*, 1864, pag. 264.

ignoto affatto agl' inglesi, che non hanno nemmeno la parola corrispondente, ha, certo, l'apparenza di essere molto più regolare del loro metodo violento della soffocazione; ma in realtà non ottiene l'effetto, come l'esperienza dimostra evidentissimamente; e non ottiene l'effetto, perchè si perde di molto tempo nel processo medesimo della chiusura; perchè non serve mai contro l'oratore che è già in possesso della Camera; e sopratutto perchè la chiusura applicandosi a tutti li oratori iscritti, anche a' migliori, anche a quelli che la Camera sentirebbe volentieri, che forse avrebbe anzi bisogno di sentire, accade che si stenti a pronunciarla; e quando poi si pronuncia non la riesce umiliante per nessuno; mentre l'umiliazione è appunto necessaria per incutere un terrore salutare, quasi una pena che abbia a servire d'esempio. Ond'è che il metodo inglese, di soffocare colle grida e col rumore cotesti pubblici nemici, prova meglio, senza possibile confronto; è uno strumento più rozzo, ma assai più efficace.

Regola americana.

E il bisogno di cotesta efficacia è così universalmente sentito, che in America, trovata insufficiente la chiusura sotto il nome di *questione previa*, si ebbe ricorso, da un gran pezzo, al rimedio eroico dell' *one hour rule*, la regola che proibisce i discorsi più lunghi d'un' ora, senz'eccezione; parlasse De-

mostene! Ne fecero la prova per vent' anni, applicando la regola di quando in quando, secondo l'opportunità; da ultimo, nel 1841, divenne generale e costante; e nessuno dubita, laggiù, che l'effetto non sia stato di rendere le discussioni, non solo più brevi, ma anche manifestamente migliori, più precise, più concludenti. In Inghilterra ci fu chi propose, tra li altri M.r Hume, d'imitar quell'esempio; come nel 1848 si fecero delle proposte e degli studi (1) per introdurre, in forma migliore, il procedimento francese della chiusura; ma in fatto prevalse, pare, l'idea pratica d'applicare, invece, ancora più energicamente, il loro metodo indigeno e spiccio della soffocazione; tant'è che ormai non si hanno più casi, nella Camera de' Comuni, di dibattimenti che durino più di quattro giorni; e la sana medicina, com'essi dicono, della pubblica opinione, ha così bene educato li oratori, *che non si saprebbe citare un caso,* felice paese! *in cui s'avesse potuto esercitare ragionevolmente il rimedio della chiusura* (2).

Interpellanze.

È regola nel Parlamento inglese che nessuno possa parlare se non che, o sopra la questione proposta dal Presidente, o per conchiudere con una mozione,

(1) *Report on public business*, 1848.

(2) *Nor can we call to mind any recent occasion on which such a power as that of* LA CLÔTURE *could reasonably have been exercised.* The Edinburgh Review, January, 1854 pag. 265.

o per proporre un emendamento. A cotesta regola si ammettono due sole eccezioni: 1.° Per fare domande a' Ministri, sull'andamento della cosa pubblica, in Parlamento o fuori; o anche a semplici membri, che abbiano cura — *who have charge* — d'un progetto di legge, o debbano fare una mozione; ma tali domande non possono degenerare in discorsi nè impegnare dibattimento; 2.° Per dare delle spiegazioni personali, nel vero senso della parola, cioè per rimovere una cattiva impressione che la Camera potesse avere della condotta o delle opinioni d'un suo membro. In questo caso non è permesso entrare in argomenti generali; ma la Camera suol usare, naturalmente, una grande indulgenza.

Parlare una volta sola.

Così pure è regola strettamente osservata — *strictly to be observed* — in entrambe le Camere, che nessuno parli più d'una volta sulla medesima questione, nemmeno se il dibattimento si proroghi una o più volte, e a molti giorni di distanza; s'intende, per altro, che se sorge una nuova questione, come l'aggiornamento della discussione, o un emendamento, allora si può riparlare. Ci sono poi alla regola generale tre eccezioni: 1.° È lecito chiarire un proprio concetto che sia stato mal compreso, ma entro i termini *strictly necessary* e senza toccare nuovi argomenti; se no il Presidente chiama all'ordine; tuttavia se si tratti di difendere il proprio

onore, anche qui la Camera usa di molta indulgenza. 2.° È concesso, per cortesia, — *by courtesy* — di riprendere la parola a chi ha fatto una proposta formale su cui la Camera è chiamata a pronunciarsi. 3.° Finalmente, quando la Camera siede in Comitato, di che parleremo a suo luogo, l'ordine della discussione diventa affatto libero e non c'è più restrizione alcuna alla ripresa della parola.

Discorsi scritti.

Quanto a' discorsi scritti, e' sono formalmente proibiti: *a member is not permitted to read his speech.* Che bel fatto! Bensì un oratore può aiutare la sua logica, e mantenere il *lucidus ordo,* consultando una tessera o delle note. Al quale proposito non posso resistere alla tentazione di citare il Mirabeau. « *La méthode des discours écrits est vicieuse en elle-même; elle ne fera jamais des hommes de force dans une assemblée politique; elle favorise l'inertie de la pensée, et, comme l'habitude de se faire porter, elle jette dans l'engourdissement et l'indolence* ».

Richiami all' ordine.

Se un oratore è fuori d'ordine, vi è richiamato dal Presidente, o da qualunque membro, così gridando semplicemente *order,* per mettere in guardia l'oratore e svegliare l'attenzione della Camera, senza impegnare una discussione formale, come alzandosi per l'ordine — *to rise for order* — interrompendo l'oratore e sottoponendo al giudizio del Presidente e della Camera l'irregolarità commessa; e si può

anche conchiudere proponendo, che sia presa nota delle parole sconvenienti pronunciate; il che, se viene concesso dalla Camera, si ha per una formale disapprovazione.

Discussioni antecedenti.

La regola costituzionale che non si possa chiamar la Camera a pronunciarsi due volte, nella medesima sessione, sopra un dato progetto di legge o una data risoluzione, trae seco quest'altra regola, che non si possa, discutendo, rientrare in un dibattimento finito e conchiuso, nella medesima sessione; altrimenti si sarebbe sempre daccapo; e, per conseguenza, è proibito il venire a leggere da un giornale brani di discorsi pronunciati nella medesima sessione, come, in genere, articoli di giornali, che si riferiscano a discussioni parlamentari. Anzi la regola vera sarebbe, che non si venissero mai a citare discorsi precedenti; ma da un certo tempo in qua si e introdotta, per comune consenso, la consuetudine, di riferire brani di discorsi pronunciati nelle sessioni antecedenti. Per altro giova notare, che coteste regole non sempre si ponno applicare con sommo rigore — *are not always strictly enforced* —; circostanze particolari possono giustificare talora allusioni a dibattimenti passati, e dar diritto all'indulgenza della Camera; massime, al solito, se si tratti di difesa personale; sicchè questa è riconosciuta per una delle materie più delicate su cui possa esercitarsi il po-

tere discrezionale del Presidente, e in ultima istanza, della Camera (1).

Biasimo di voti antecedenti.

Se è proibito il richiamare discussioni antecedenti, *a fortiori* è proibito qualunque biasimo contro deliberazioni già prese dalla Camera; perchè allora, non solo si rientra in un dibattimento chiuso, ma si manca pure di rispetto alla Camera, e tecnicamente parlando, anche a sè stessi, giacchè il voto della Camera è voto de' singoli suoi membri. Anche qui, per altro, ci sono gravi difficoltà nella pratica applicazione; i princìpi generali di legislazione, d'economia pubblica, di finanza, di politica, sono sempre materia soggetta a discussione, malgrado che possano trovarsi avvolti in precise deliberazioni della Camera. Del resto è bene inteso rimanere sempre aperto il campo a qualunque critica de' voti precedenti, quando l'oggetto del discorso sia appunto di conchiudere con una formale proposta di riforma nella legislazione (2).

Dibattimenti dell' altra Camera.

È regola notoria che non si debba far allusione in una Camera a' dibattimenti avvenuti nell' altra. In Inghilterra c'è per questo una ragione affatto speciale e tecnica, fondata sulla mancanza di qualunque pubblicazione ufficiale de' dibattimenti parlamentari; sicchè nessuno può sapere, legalmente,

(1) May, pag. 249.
(2) May, pagg. 249, 250.

quello ch'è stato detto nell'altra Camera. Ma c'è poi un'altra ragione ben più forte, e buona per tutti i paesi; ed è la sconvenienza di tirare in campo avversari assenti, che non si possono difendere, e di aprir l'adito a discorsi offensivi e a violenti recriminazioni tra i due corpi sovrani. Non è a dire che oggidì, a fronte della quotidiana pubblicazione de' dibattimenti parlamentari, non sia grande la tentazione di violare il precetto; massime per noi, dove li stessi ministri intervengono in entrambe le Camere, cosicchè vi trovate lì dinnanzi appunto l'uomo che ha espresso nell'altra Camera teorie e opinioni, che voi dovete, in coscienza, combattere; se non che *est modus in rebus;* tutto si può fare, purchè si faccia bene; un oratore destro non c'è nulla che non sappia dire o lasci capire attraverso le trasparenti ambiguità del discorso; e anche in Inghilterra non c'è, forse, regola più frequentemente trasgredita; senza bisogno, a dir vero, neppure d'una destrezza sopraffine, solendo bastare che dica « in altro luogo » — *in another place* — invece di dire spiattellatamente « nell'altra Camera »; l'importante si è di farlo con garbo, e senza mancar mai al rispetto e alla cortesia con che vuol essere trattato, in ogni occasione, un ramo del Parlamento (1).

(1) Gli è poi un fatto curioso come in Inghilterra cotesta regola non la si applichi punto a' rapporti che le Commissioni fanno

Il nome del Re. Un uso irreverente del nome del Re sarebbe, scrive l'autore che ci è guida, biasimato da qualunque suddito, anche fuori del Parlamento; è dunque naturale che in Parlamento darebbe occasione, non che ad un richiamo all'ordine del Presidente, ad un formale voto di censura della Camera; ci sono anzi esempi, per questo, di condanne a prigionia nella Torre di Londra, che è il carcere del Parlamento (1). Ma, pur esclusa l'irreverenza, il nome di Sua Maestà non può mai essere invocato nemmeno per esercitare influenza sulle deliberazioni del Parlamento; in primo luogo, perchè nascerebbe il dubbio, che si voglia, invocando il suo nome, ledere o menomare la piena e assoluta indipendenza del Parlamento; in secondo luogo, perchè non si può mai supporre, costituzionalmente, che il Re abbia un'opinione politica diversa da quella de' suoi ministri. Anzi a questa sana teoria costituzionale fu

alle Camere; ond'è che mi capitò un giorno di sentire nella Camera de' Lordi, contro il rapporto d'una Commissione de' Comuni, che proponeva certe economie e riduzioni sugli enormi stipendi delle alte cariche, un discorso di Lord Brougham, d'una vivacità, che dico? d'una violenza strana davvero; e domandai come potesse accadere, in un paese così formalista, da parte d'un uomo così illustre, una tale esorbitanza? E mi fu risposto: l'Inghilterra è infatti, come voi dite, il paese delle formalità e del decoro; ma poi, quasi per compensazione, certi uomini vi godono una specie d'immunità; parole, che pronunciate da qualunque, altro sarebbero, a così dire, la sua morte civile, si perdonano, si lodano fors'anche, in uno di costoro; e Lord Brougham è tra questi.

(1) May, pag. 252.

sempre data, in Inghilterra, molto giustamente, una grande estensione; non ammettendosi che il Re possa avere, neanche in materie dove alla politica venga a mescolarsi il sentimento religioso, uno scrupolo di coscienza non partecipato da' suoi ministri. Nella lunga e faticosa lotta per l' emancipazione de' Cattolici, era notorio, come nell'animo duro e ostinato di Re Giorgio III, a' motivi politici di resistenza si aggiungessero i religiosi; e com' egli si credesse impedito dal giuramento d' incoronazione, ad aprire, o permettere ch' altri aprisse, quella breccia nella fortezza protestante. Un celebre legista, Erskine, divenuto Lord per la sua sapienza giuridica, quantunque — si badi — avverso egli pure, appunto per li stessi scrupoli religiosi, all' emancipazione cattolica, tuttavia in un eloquente discorso tenuto li 13 Aprile 1807 nella Camera de' Lordi, rispondendo ad oratori che invocavano l' opinione personale del Re, pronunciò coteste gravi parole: « Nessun atto di politica o di governo può essere del Re; egli non agisce che dietro consiglio; a nessuno, dunque, può esser lecito venirci a dire in questo recinto, che un atto qualunque di governo sia proceduto dalla privata volontà o dalla coscienza del Re. Il Re, magistrato supremo, non può avere una coscienza che non sia affidata in deposito a un ministro responsabile. Quand' egli consegna i sigilli

di Stato, la sua coscienza, in quanto concerne lo Stato, va con loro; l'uomo che li ha in custodia sancisce tutto quanto si fa, per qualunque motivo si faccia (1) ». E una risoluzione della Camera de' Comuni, in data 17 Dicembre 1783, stabilì formalmente: Essere omai necessità dichiarare, che il riferire qualunque opinione, o pretesa opinione, di Sua Maestà, sur un progetto di legge, o altro atto che si stia discutendo in una delle due Camere, nell'intento d'influire sul voto de' membri, è fatto criminoso — *high crime and misdemeanor* — che attenta all'onore della Corona, a' privilegi essenziali del Parlamento, e alla Costituzione del paese (2).

Colle quali sicure e vigorose teorie non è, per altro, a dire, che vadino poco o punto confuse, come s'ebbe già occasione di notare (3), le assurde massime costituzionali, inventate in Francia dal 30

(1) *Constitutional History of England, by T. Erskine May.* Vol. I, pag. 97 *second edition, London*, 1863.

Lord Brougham, in un banchetto dato a Londra, li 8 Novembre 1864, in onore del famoso avvocato francese il Berryer, fece un magnifico elogio di codesto Lord Erskine colle seguenti parole: *I should not liken M.r Berryer to any of the great orators of classic times, but to one who was greater than them all — our own Erskine — one of the greatest advocates the world ever saw.* Io già non paragonerò M.r Berryer ad alcuno de' grandi oratori di tempi classici, bensì ad uno che fu più grande di tutti loro — al nostro Erskine — uno de' più grandi avvocati che sieno mai stati al mondo.

(2) May, pag. 252.

(3) Vedi pag. 69 e segg.

al 48, per fare d'un Re parlamentare un fantoccio incoronato, e assegnargli una parte che nessun uomo d'onore accetterebbe mai di rappresentare. « *Le Roi règne, ne gouverne pas* », frase trovata, dicono, da un uomo d'incontestabile ingegno, che pretende d'essere monarchico, il Thiers, frase che fa degno riscontro a quell'altra del suo amico, l'Odillon Barrot, che pretendeva d'essere dinastico, *arcades ambo*, doversi, cioè, *entourer le trône d'institutions républicaines*, basta, e d'avanzo, a mostrare, che curioso concetto si formassero in quel paese, anche i più in grido, del governo monarchico parlamentare!; e che razza di prova ci potesse fare.

È invece bene inteso, in Inghilterra, potersi usare, massime da' ministri, quand' occorra, il nome del Re, e rimanerne proibita soltanto l'invocazione *fatta nell' intento d'esercitare un' influenza su' voti*. Nella seduta delli 9 Maggio 1843, Sir Roberto Peel, primo ministro, dichiarò d'essere autorizzato da Sua Maestà a ripetere, in suo nome, una dichiarazione già fatta dal suo predecessore, Guglielmo IV, in un discorso del trono, rispetto all'unione legislativa tra la Gran Brettagna e l'Irlanda. Alcuni giorni dopo, nella seduta delli 19, M.r Blewitt accusò il ministro d'avere portato irregolarmente nella Camera il nome della Regina; ma il Presidente, dopo avergli fatto notare, come irregolarità vera fosse la sua di riferirsi a un dibat-

timento passato e chiuso, entrando nel merito dell' obbiezione pronunciò cotesto formale giudizio: « Non essere punto contrario agli usi della Camera valersi del nome sovrano nel modo tenuto dal molto onorevole baronetto. Certo sarebbe altamente irregolare usare del nome del sovrano in questa Camera nell' intento d'influire sulle sue deliberazioni, o sul voto di qualche membro, in una questione pendente; ma le parole adoperate dal molto onorevole gentiluomo non ammettevano una simile interpretazione ». Lord John Russell, il quale, per le memorie dell' illustre sua casa, e per le proprie convinzioni, rappresenta le più rigorose teorie parlamentari di parte *whig*, volle spiegare: che naturalmente la dichiarazione di Sua Maestà s' intendeva fatta dietro consiglio del molto onorevole baronetto; giacchè non si sarebbe potuto portare nella Camera un atto o una dichiarazione *personale* del Sovrano. Al che Sir R. Peel rispose: *Io non ho fatto che confermare, da parte di Sua Maestà, e dietro consiglio del ministero, la dichiarazione fatta dal Re precedente.* Così rimase constatata la perfetta regolarità della condotta del ministro, nell' usare, a quel modo, del nome della Regina; altri esempi si potrebbero citare; ma dopo una formale risoluzione della Camera, e un preciso giudizio del Presidente, qualunque altro esempio sarebbe superfluo (1).

(1) May, pagg. 253, 254.

Qualunque espressione offensiva della dignità del Parlamento debb'essere, naturalmente, repressa, e per vendicare l'onore del corpo sovrano, e per mantenere inviolato nelle popolazioni il rispetto che gli è dovuto; se poi l'offesa è fatta all'altra Camera la repressione riesce anche imposta da un riguardo di cortesia. In Inghilterra, l'oratore chiamato per questo all'ordine, dee riconoscere l'errore commesso, spiegando o ritrattando le parole sfuggite, sicchè rimanga scusato agli occhi della Camera; altrimenti sarebbe colpito da un solenne voto di censura, obbligato a ritirarsi, e a un bisogno, consegnato in custodia al sergente d'armi [1]. Anche contro le leggi in vigore non può esser lecito qualunque improperio; qui, per altro, come s'è notato poc'anzi, viene accordata, necessariamente, di molta latitudine, per le funzioni essenzialmente riformative del Parlamento.

Espressioni offensive del Parlamento.

Da ultimo, tra le regole imposte agli oratori, merita grande considerazione quella del rispetto dovuto a' colleghi. Per tenere quanto più si possa lontana ogni occasione di personalità è, intanto, consuetudine inglese, che si rivolga sempre il discorso al solo Presidente; poi, dovendosi pur fare allusione alle cose dette da' precedenti oratori, è proibito indicarli

Offese a' colleghi.

(1) May, pag. 254.

per nome, il che può talvolta prendere quasi un tono di provocazione. Nella Camera alta li oratori sono designati secondo il rango che occupano « il nobile marchese », « il nobile e dotto — *learned* — Lord », se si tratta d' un legista, « il molto reverendo prelato » pe' vescovi; ne' Comuni, o si fa menzione dell'ufficio onde sono investiti, o del luogo che rappresentano, o di altre indicazioni, come « l'onorevole, e dotto membro », se è un legista, « e valoroso » — *gallant* — se è un militare, o « il molto onorevole, » — *right honourable* — se è, o è stato, ministro; o alla peggio « l'onorevole membro che ha parlato il primo, o che ha parlato l'ultimo », o altro indizio qualunque, secondo il caso.

Sfide, duelli. Oltre coteste precauzioni generali, ci sono poi delle consuetudini invalse, e delle regole precise e scritte — *standing orders* —; così, secondo le consuetudini: l'imputazione di cattive intenzioni, o di motivi diversi da quelli allegati; la falsa interpretazione — *misrepresentation* — delle parole altrui; l'accusa di contraffazione, o di falsità, o d' inganno; un linguaggio sprezzante o insultante — sono tutti modi antiparlamentari, meritevoli di pronta repressione. In quanto poi a regole scritte, nella Camera de' Lordi « per conservar l' onore si ordina, che sia « proibito ogni discorso personale, pungente, o ripro« bativo; che ogni risposta si rivolga sempre alla

« materia controversa senza far torto alle persone; « che se nulla d'offensivo può dirsi, dunque nulla « si abbia nemmeno a prendere in mala parte, non « appena alle parole spiacevoli sia data una spiega- « zione e attribuito un senso innocente ; e che « in caso d'offesa la Camera se ne risentirà subito « censurando vigorosamente l'offensore e dando all' « offeso opportuna riparazione e piena soddisfazione » — *Standing order* in data 13 Giugno 1626 —. Ed è pure stabilito che: « Se un Lord si considera of- « feso o ingiuriato da un collega, nella Camera, o « in comitato, o in qualunque locale del palazzo de' « Lordi, dovrà chiederne riparazione a' Lordi mede- « simi in Parlamento; chi si comportasse altrimenti, « e declinando la giustizia della Camera pretendesse « farsela da sè, incorrerà nella severa censura della « Camera » — *Standing Order* N.° 16 —. Il giorno 10 Dicembre 1766, essendosi risaputo di vive parole scambiate tra il Duca di Richmond e il Conte di Chatham, furono dalla Camera costretti a dichiarare sul loro onore « che non darebbero verun seguito al loro risentimento ». E anche per fatti avvenuti fuori del Parlamento i Lordi intervennero a impedire duelli; così li 6 Novembre 1780, informati che il Conte di Pomfret aveva mandato una sfida al Duca di Grafton, benchè si trattasse di contesa estranea alle discussioni parlamentari, pur dichiara-

rono il conte *reo d'alto disprezzo verso la Camera*, e lo mandarono prigione nella Torre (1).

Passando all' altra Camera, in massima, qualunque sfida mandata in conseguenza di parole pronunciate in Parlamento, è per sè stessa una violazione di privilegio — *is a breach of privilege* — e come tale punibile con formale censura, e in casi gravi, con prigionia, finchè non sia fatta alla Camera piena ed ampia scusa o giustificazione (2). Ne' casi di parole offensive, chi le ha pronunciate è invitato a ritirarle, e a scusarsene in modo soddisfacente per la Camera e per l' offeso; se non lo fa, o se l' offeso non se ne dichiara soddisfatto, la Camera provvede a impedire uno scontro personale, consegnando, ove occorra, i due contendenti al suo sergente d' armi, che non li rilascia liberi finchè non si sieno sottomessi alla Camera e abbiano data formale assicurazione di mantenere la pace. Nel 1770 Fox, dopo un alterco avuto con un M.r Wedderburn, si alzò per uscire; il Presidente ordinò subito che si chiudessero le porte, sicchè nessuno de' due potè uscire finchè ebbero promesso alla Camera che la contesa non avrebbe sèguito. Li 10 Giugno 1836 ci fu, nel seno d' una commissione, un vivo alterco, tra Sir F. Trench e M.r Rigby Wason; invitati

(1) May, pag. 257.
(2) *A full and ample apology.* May, pag. 258.

nella Camera a promettere che non ci sarebbe sfida, rifiutarono; furono entrambi tenuti in arresto, finchè non ebbero date alla Camera assicurazioni soddisfacenti. Se la contesa tra due membri non avesse un' origine parlamentare, l' intervento presidenziale parrebbe doversi limitare a darne informazione all' autorità di pubblica sicurezza; tuttavia nel 1701, un membro, M.r Mason, avendo mandato una sfida, per contesa privata, a un negoziante, fu richiesto dalla Camera d' una promessa di desistenza (1).

Esposte così le regole che debbono osservarsi dalli oratori nel Parlamento inglese, rimane che si faccia menzione delle regole imposte a tutt' i membri durante la discussione.

Contegno nella Camera.

1.° Stare al posto, nè muoversi senza giusta causa, per non disturbare i vicini e la Camera. Se ingombrano irregolarmente la sala il Presidente grida *order!* che è il nostro suono di campanello; se non basta, ordina che riprendano i posti, e il sergente d' armi li invita ad obbedire; se trova resistenza, denuncia i renitenti, per nome, al Presidente.

2.° Entrando o uscendo durante la discussione usano fare un leggiere inchino, ne' Lordi al trono, ne' Comuni al Presidente.

3.° Traversando la sala, non si passa davanti all' oratore, se non è lontano almeno tre banchi.

(1) May, pag. 259.

4.° Non è lecito legger giornali, nè scriver lettere, nè in somma mostrarsi affatto disattenti alla discussione.

5.° È proibito il discorrere tranne che sommessamente; se la conversazione è troppo forte il Presidente grida e ripete *order!;* se non basta, chiama a nome i renitenti.

6.° Finalmente, è proibito interrompere li oratori esclamando o fischiando; manco male; per altro ci sono delle interruzioni affatto parlamentari, purchè sieno usate con discrezione e con garbo; tal'è il grido *hear, hear,* che significa, letteralmente, *udite,* ma corrisponde al nostro *bene, bravo*, e va tradotto così; se non che, è il tono, dice un proverbio, che fa la musica; e quelle stesse esclamazioni *hear, hear,* possono voler dire dissenso, e anche derisione; anzi gridate fuori di tempo, a mezzo un periodo, riescono un gravissimo disturbo, e talora perfino un insultante disprezzo. Il Presidente deve allora reprimerle, o soltanto col suo *order*, *order*, o anche a un bisogno, chiamando a nome gl'interruttori e presentandoli alla censura della Camera. Ma anche qui torna il caso accennato poco fa delle interruzioni *question, question*, per troncare la parola a un oratore; può darsi che coloro i quali gridano, o interrompono, o disapprovano, pur essendo, a rigore, fuori d'ordine, abbiano, nel fondo, ragione, e siano molti, siano, anzi,

la Camera; allora gli è chiaro che il Presidente dovrà fare della propria autorità un uso molto discrezionale.

Quando un disturbatore resistesse indecentemente a' richiami presidenziali, può ricevere dalla Camera l'ordine di ritirarsi, o esser dato in custodia al sergente d'armi (1).

Autorità del Presidente.

L'autorità del Presidente debb'essere sempre rispettata; certo ogni giudizio ultimo e finale appartiene alla Camera; ma la prima decisione è di sua competenza; e se l'appello rimane sempre aperto, non si può invocarlo altrimenti che con forme di rispetto e deferenza. Nella Camera de' Comuni quando il Presidente interviene in una discussione, egli si alza; l'oratore deve subito tacere e sedere; se alcuno osa interromperlo, tutti gridano: *order! chair!* all' ordine! è il Presidente!

Membri giudicati.

Quando la Camera deve pronunciare giudizio sulla condotta d'un suo membro, come accadde a Sir F. Burdett, a O' Connell ed altri (2), questi deve ritirarsi prima che si apra la discussione; è per altro consuetudine che gli si dia lettura o comunicazione dell' accusa, e ch'egli possa presentare le sue difese o giustificazioni; finite le quali deve subito

(1) May, pag. 262.
(2) May, pagg. 81, 82.

ritirarsi, altrimenti la Camera gliene dà l' ordine formale (1).

Membri interessati.

Quanto a' membri del Parlamento che abbiano un interesse proprio e speciale in una questione pendente, ecco le regole inglesi. Ne' Lordi fu proposto, nel 1796, che nessuno interessato in una questione potesse prender parte al voto; ma la proposta venne respinta, come inutile, pare; supponendosi che il personale onore d' un Pari non gli permetterebbe mai di favorire il proprio interesse mediante il suo voto in Parlamento. Bensì uno *standing order*, N. 178, stabilisce che i Lordi possono *esimersi* — si badi, è facoltativo, non obbligatorio — dal far parte d'una commissione incaricata dell' esame d' un *private bill* nel quale si abbia qualche interesse (2).

Ne' Comuni è regola esplicita, che un membro il quale abbia un interesse *pecuniario diretto* in una questione non può votare. Addì 17 Luglio 1811, sotto la presidenza di M.r Abbot, essendosi votato sopra una legge di zecca, e avendo preso parte al voto alcuni membri direttori della Banca, la quale s' incarica della monetazione, ci fu chi pretese, che i voti di que' membri non dovessero contare; il Presidente pronunciò così: « L' interesse bisogna

(1) May, pag. 264.

(2) *Lords are exempted from serving on the committee on any private bill wherein they shall have any interest.* May, pag. 281

che sia diretto, pecuniario, personale di coloro che hanno votato; se invece è comune con altri sudditi di Sua Maestà, e se si tratta d'una materia d'interesse generale — *a matter of state policy* — il voto è valido ». Infatti non c'è esempio ne' Giornali della Camera di voti annullati — *disallowed* — in materie d'interesse generale — *of public policy* —; direttori di Società d'assicurazione hanno potuto votare una legge che le autorizzava a fare cambi marittimi; azionisti di strade ferrate furono ammessi a votare leggi di strade ferrate; e via discorrendo. Invece sono parecchi li esempi di voti annullati in caso di *private bills*, cioè di quegli atti del Parlamento che danno vita o regola a interessi privati, come costituzione di società per ferrovie, per assicurazioni, per *docks* ecc. Ma anche qui l'interesse bisogna che sia personale e diretto; così un azionista d'una Società di Gasse potè votare contro un *private bill* che autorizzava la costituzione d'una Società rivale; un'azionista e direttore d'una strada ferrata potè votare contro l'autorizzazione d'una strada vicina; proprietari di terreni toccati da una ferrovia poterono votare pro o contro la domanda di costruzione [1]. S'intende, che quando si sta per decidere dell'ammissibilità d'un voto, il membro sul quale pende il giudizio, appena date

(1) May, pagg. 281-4.

le spiegazioni opportune, si ritira dalla Camera. E s' intende pure, come le stesse regole che valgono per la votazione nella Camera valgono anche pe' lavori delle Commissioni (1).

Fino dal 1695, li 2 Maggio, fu dichiarato dalla Camera, che « offrire denaro, o altro vantaggio, a un membro, perchè promuova la favorevole spedizione d' un affare in Parlamento, è delitto — *high crime and misdemeanor* — e tende alla sovversione della Costituzione inglese ». E più recentemente venne dichiarato « contrario alla legge e consuetudine del Parlamento che un membro si occupi della trattazione d' un *private bill* per ricompensa pecuniaria »; come pure è proibito, fino dalli 6 Novembre 1666, a un avvocato membro della Camera de' Comuni d' occuparsi di qualunque *private bill* pendente innanzi la Camera de' Lordi, quando debba ancora discendere ne' Comuni (2).

(1) May, pagg. 284-5.
(2) May, pagg. 285-6.

CAPITOLO 5.°
Votazioni.

Finita la discussione non resta che di votare; e per questo, come noi, così anche gl'inglesi hanno due modi, uno sommario e spiccio, l'altro formale e preciso; ma con questa grande differenza, che da noi il solo modo sommario è pubblico, per alzati e seduti, mentre il formale è segreto, per palle bianche o nere; laddove in Inghilterra tutto è pubblico. Ne' Lordi il Presidente, o per esprimerci più esattamente, il Lord Cancelliere, posta la questione, invita i membri a dichiararsi, gridando *contento* o *non contento*; mentre ne' Comuni, gridano *sì* o *no*; prima gridano li uni, poi li altri, in due tempi distinti; dalla massa delle voci il Presidente procura di giudicare dove sia la maggioranza; ma trattandosi d'un giudizio incerto e contestabile, lo esprime in forma dubitativa, dicendo: *Credo che i contenti*, o *i* sì *la vincano*, oppure, *credo che i* NO *la vincano*, secondo il caso. — *I think the « contents »*, oppure, *the « ayes » have it* —; se nessuno contesta la sua decisione, il voto diventa de-

finitivo; in caso contrario la minoranza, anche un solo, si oppone al giudizio del Presidente, gridando; *i* NO, oppure, *i* sì *la vincono*; e allora si passa alla *divisione*. Il Presidente ordina che si facciano ritirare li estranei, e che si suoni il *campanello della divisione;* questo campanello ha corrispondenza in tutte le sale dell'edificio; chi vuol votare accorre, profittando del tempo impiegato dagli estranei a ritirarsi, e così può arrivare nella Camera prima del momento fatale, quando il Presidente abbia posta di nuoov la questione; chi non è presente in quel punto non ha diritto di prender parte al voto; e se per errore lo si lascia votare, è lecito a ogni membro renderne avvertito il Presidente, in qualunque tempo, o prima che si proclami il risultato della divisione, o dopo, o anche in un giorno susseguente, come accadde il dì 14 Giugno 1836 (1); e il suo voto si cancella dalla lista dov' era inscritto. Quando la Camera è pronta, ossia quando non ci sono più estranei, si chiudono le porte, il Presidente ripete la questione, e invita i membri a entrare nelle rispettive loggie — *lobbies* — *de' sì e de' no*, fissando per ciascuna due scrutatori — *tellers* — che sogliono essere, d'una parte, quelli che hanno fatta e sostenuta la mozione, e dall'altra i più cospicui oppositori. Chiunque è nella Camera

(1) May, pag. 263.

deve votare pro o contro, e una volta posta la questione non si lascia più uscire nessuno [1]; per altro ne' Lordi, in questo più savi de' Comuni, è permesso astenersi dal voto; e si fa rifugiandosi al sacco di lana, il quale è il sedile dello *Speaker*, e che *tecnicamente*, come là dicono, non fa parte della Camera [2].

Egli è giusto, infatti, che uno si possa astenere, quando non si sente abbastanza illuminato o sicuro; ma è giusto altresì che tutti debbano prender parte al voto, che non si lasci fuggire nessuno, e che non si veda mai, non si possa anzi mai vedere, quel brutto scandalo, insegnato alle nostre Opposizioni da que' pessimi maestri di pratiche parlamentari che furono i francesi, voglio dire lo spettacolo d'una minoranza che esce a un tratto dalla Camera e lascia così la maggioranza nell' impossibilità di deliberare per mancanza di numero legale; vero atto fazioso, atto essenzialmente incostituzionale, nè più nè meno d'una ribellione in piazza o d' un colpo di Stato in palazzo; quando il governo parlamentare è l' impero

(1) *Precautions are taken to secure their attendance and to prevent their escape.* May, pag. 268.

(2) Coteste forme di votazione sono, press' a poco, le stesse del Senato di Roma antica; prima si votava alzando le mani; poi il Console, che presiedeva, mandava a partito, con una vera *divisione*: *Qui hæc sentitis, in hanc partem; qui alia omnia, in eam partem, ite, quâ sentitis.* — Plinii Epistolæ, lib. VIII, Ep. 14. Donde la frase: Dar ragione colle mani e co' piedi: *Manibus pedibusque descendo in sententiam vestram.*

della maggioranza, la quale deve poter sempre, entro i confini legali, manifestarsi e prevalere. Dopo l'esempio recente e famoso del Belgio nel 1864, dove il partito, o meglio la fazione clericale, astenendosi dall'intervenire, con quell'impudente ostinazione che è tutta sua, ha tenuto per varie settimane la Camera elettiva nell'impossibilità di deliberare e funzionare, speriamo che cotesto spediente codardo d'opposizione fuggiasca sarà condannato irremissibilmente innanzi al tribunale della pubblica opinione. Rimane dunque chiarito che niuno possa mai sottrarsi all'obbligo di prender parte al voto; bensì che sia poi lecito a chiunque l'astenersi, ma individualmente, lealmente, dichiarando in faccia al paese i motivi, personali e legittimi, dell'astensione.

Pubblicità e pubblicazione de' voti.

Cotesta assoluta pubblicità del voto, voto palese, sempre palese, è in Inghilterra un fatto costante, un articolo di fede che non ammette discussione; la vita politica è là tutta *coram populo,* in tutt' i suoi atti, dal principio alla fine, dall'elettore che dà pubblicamente il suo voto al candidato ch'egli preferisce, fino al deputato che pubblicamente approva o condanna il ministero. La pubblicità, dice il Bentham, è la prima condizione per ottenere la fiducia dell'universale, e far progredire il governo parlamentare verso quella meta, per raggiungere la quale fu istituito, il miglior ben essere del maggior numero. Il

pubblico è il più potente de' tribunali; gli è bensì vero che i suoi decreti sono talvolta il risultato d'opinioni contraddittorie, avventate e fluttuanti; ma l'uomo virtuoso, anche quando resiste a coteste ondate d'errore, e disprezza il clamore popolare d'un giorno, nel segreto dell'animo fa assegnamento sul suffragio de' suoi simili e sul ritorno della giustizia. Il mistero desta sempre, e non può non destare, sospetto; mentre la manifestazione franca, aperta, sincera della propria opinione induce nel cittadino un senso e un'abitudine d'altiera dignità, che non ha mai paura di nulla, nè del *vultus instantis tyranni*, nè del *civium ardor prava jubentium*.

Io non saprei dunque lodare abbastanza il Parlamento inglese di quella sua consuetudine, degna veramente d'uomini liberi e sicuri, e per la quale c'è una folla di ragioni, tutte buone. Il voto palese è atto coraggioso e virile, mentre il segretume ha un non so che di timido, di subdolo, di, mi si lasci dire, conventuale; e suol essere l'arma traditora di che si valgono gl'intriganti, per rompere le maggioranze e abbattere nell'ombra i ministeri, quando si sentono incapaci di vincere colla forza delle ragioni negli aperti dibattimenti. Poi, siccome il voto segreto richiede la chiama di tutti i nomi, così è una pratica lunga, che si usa soltanto per la votazione finale d'ogni legge, e non per quella

de' singoli articoli, su' quali si suol votare per alzati e seduti; ora accadde più d'una volta e più di due, anche in quelle Camere piemontesi, della cui esemplare onestà è inutile ch'io qui ripeta l'elogio, pure in occasioni gravissime accadde, che un progetto di legge, approvato prima a voti palesi, sia poi stato respinto a voti segreti (1); nè io saprei, davvero, immaginare un atto, che più di questo nuoccia alla stima inconcussa in che il Parlamento debb'essere sempre tenuto dall'universale, chi voglia che il governo rappresentativo metta radici profonde e diffuse. Finalmente — e cotesta è forse la ragione più strettamente legale — i membri della Camera elettiva sono i mandatari della nazione, scelti da' singoli collegi elettorali a rappresentare in Parlamento le proprie opinioni politiche e a difendervi i propri interessi; or come potranno sapere i mandanti se il mandatario abbia degnamente corrisposto alla fiducia messa in lui, quando i voti vanno a celarsi nel segreto dell'urna? Quando il Deputato può parlare in un senso e votare in un altro? Come potranno essi, alle future elezioni, decidersi in vera cognizione di causa a rinnovargli o a revo-

(1) Ne abbiamo avuto, anche nel Parlamento d'Italia, un esempio, nella votazione della legge per l'esercizio della Strada ferrata da Novara alla Cava d'Alzo; approvati i singoli articoli per alzati e seduti, venne poi respinta la legge, nello scrutinio segreto, da 98 contro 98.

care il mandato? Chi non vede come la pubblicità delle votazioni sia condizione essenziale alla sincerità della rappresentanza?

E per questo in Inghilterra, non soltanto il voto è sempre palese, ma dal 1836 in poi, quasi in esaudimento d'un desiderio espresso, tanti anni prima, dal Bentham [1], se ne pubblica ogni giorno il resultato, a questo modo: i due scrutatori stanno sulla porta della rispettiva loggia e contano i membri di mano in mano che passano; mentre due impiegati — *clerks* — della Camera, muniti della lista alfabetica de' membri, fanno un segno a ogni nome, per avere l'elenco de' *sì* e de' *no*, che viene stampato e distribuito il giorno dopo. L'abituale pubblicazione de' nomi è divenuta, scrive il May, così popolare, che ormai si segue lo stesso sistema anche per le votazioni in comitato; ove, per altro, è necessario che almeno cinque richiedano la formale *divisione*, laddove nelle sedute della Camera basta anche uno, o meglio, basta che ci sieno due

(1) Nel suo Trattato sulla Tattica politica il Bentham adduce tre motivi per cui si debbono pubblicare abitualmente i nomi de' votanti: 1.° Perchè li elettori vedano se il loro deputato è assiduo alle tornate: 2.° Perchè sappiano come vota: 3.° Perchè la qualità de' voti e i nomi de' votanti esercitano, alla lunga, un' influenza sulla pubblica opinione e l'ammaestrano. Desiderare, egli dice molto bene, che tutt'i voti abbiano lo stesso peso gli è come desiderare che l'ignoranza equivalga alla sapienza e che il merito non debba avere nè ragion d'essere nè ricompensa. *Bentham* pag 315.

membri per fare da scrutatori. Cotesta facilità è veramente soverchia, e una minoranza che sia tanto più ostinata quanto più è piccola — caso che parrebbe strano, eppure è comunissimo in tutt' i paesi — può far perdere un tempo enorme alla Camera; sopratutto per quel diritto notato più sopra (1) di chiedere a più riprese, per un numero indefinito di volte, l'aggiornamento della Camera, esigendo, ogni volta, una *divisione;* e per l'altra circostanza di fatto, che quanto è più piccolo il numero de' dissenzienti tanto maggiore è il tempo che s'impiega nella *divisione,* dovendo quasi tutta la Camera entrare nella stessa loggia; sicchè riesce anche più irritante l'ostinazione di que' pochissimi. Perciò una delle riforme che là s'invocano è appunto questa di rimettere a un certo numero di membri, e di non più lasciare a uno solo o a due, il diritto d'imporre alla Camera la fatica, la noia e il perditempo d'una *divisione;* come si fa in America, dove bisogna che la *divisione* sia richiesta almeno da un quinto del *Quorum* (2).

Votazioni nel nostro Parlamento.

Nel nostro Parlamento usano tre sorta di votazioni: la solita è per alzati e seduti; è semi-pubblica, giacchè il voto è palese, ma fuori della Camera nessuno sa i nomi de' *sì* e de' *no,* e corrisponde

(1) Vedi pag. 187.
(2) May, pag. 274.

alla tumultuaria esclamazione inglese de' *sì* e *no*, *contenti* e *non contenti*; se non che il nostro metodo è molto più regolare e pacato, e però molto migliore. La seconda forma di votazione è segreta, con palle bianche e nere, per l'approvazione o il rifiuto delle leggi; cotesta è forma da condannarsi assolutamente, per le ragioni dette poc'anzi contro il segretume, che è una vera offesa perpetua al carattere e alla dignità d'animo de' Deputati, quasichè non debbano avere il coraggio di votare apertamente secondo la loro coscienza, qualunque sieno i desideri e le pressioni di palazzo o di piazza. Qui per altro siamo costretti, con dolore, a notare, che la votazione segreta è formalmente imposta, per l'approvazione finale delle leggi, dall'articolo 63 dello Statuto; la Camera, dunque, non potrebbe, per ora, e finchè lo Statuto non venga, in questa, e in altre parti, riformato, fare altrimenti. Finalmente la terza forma di votazione è pubblica, per appello nominale, quando dieci Deputati ne fanno richiesta; parrebbe ottima, a prima vista; ma chi bene consideri ci si trovano due inconvenienti; il primo sta nel lungo tempo che va perduto in causa dell'appello e contr'appello; il secondo, molto più grave, sta in quella specie di provocazione che necessariamente contiene in sè; perchè non c'è caso, quando dieci Deputati, che sogliono essere dell'Opposizione radi-

cale, chiedono il voto palese per appello nominale, hanno sempre l'aria di dire a' loro colleghi di contraria opinione: stiamo un po' a vedere se voi avrete il coraggio di votare contro di noi, al cospetto del popolo che, già s' intende, pensa come noi, e vuole quello che vogliamo noi, e si ricorderà, a suo tempo, che voi avete osato resistere alla voce del popolo, che è voce di Dio, e alla voce nostra, che è la voce de' suoi profeti. Ora una tale minaccia può avere l'effetto, su qualche animo timido, di fargli votare contro coscienza, o di metterlo in fuga al momento del voto; e allora è una violazione della libertà, fatta appunto, e al solito, manco male, nel santo e abusato nome della libertà; può, invece, avere, quella minaccia, l'effetto contrario, sugli arditi, che sono, senza confronto, i più, di farli votare altrimenti di quello che avrebbero votato senza la minaccia, unicamente per mostrare che la sfida non fa paura; può anche avere il funesto effetto, come spesso, pur troppo! ne ha la manifesta intenzione, di mettere in presenza e in conflitto le varie provincie del regno, il mezzodì contro il settentrione, o le isole contro il continente; non può poi, da ultimo, non avere, a ogni modo, l'altro non meno funesto effetto, d'irritare li animi e di soffiare nel fuoco delle passioni.

Tutti cotesti inconvenienti sparirebbero, a nostro giudizio, quando s' introducesse nel nostro Parla-

mento la semplicissima consuetudine, di votare sempre, e unicamente, per alzati e seduti; e fosse inteso, che ogniqualvolta venga richiesta la controprova, i segretari debbano tener nota de' votanti, e inserirla nel rendiconto officiale; con un po' di pratica, coll' opportuna divisione del lavoro, e cogli elenchi alfabetici predisposti, sarebbe un' operazione facilissima e spiccia; bensì codesta consuetudine vorrebb' essere coordinata alla riforma del *Quorum;* altrimenti si correrebbe spesso il pericolo di mettere in evidenza che la Camera non è più in numero e che bisogna aggiornarsi.

Per noi è massima stabilita, raccattata, s' intende, da' francesi, che nelle questioni complesse la divisione sia di diritto, in guisa che, se un membro reclama più votazioni separate, non gli si ponno rifiutare. In Inghilterra fu pure sollevata, *temporibus illis*, in entrambe le Camere, la stessa pretesa; anzi nella Camera Alta, essendo privilegio de' Lordi che ognuno possa far inserire nel Giornale una protesta contro le decisioni prese, c' è, sotto la data delli 29 Gennaio 1722, una protesta così formulata: « Essere contrario all' ordine e alle buone forme parlamentari, che una questione complessa, nella quale sono diverse materie, venga messa a partito in blocco, malgrado l' opposizione incontrata; privando così i Lordi della libertà di dare il loro voto, su quelle

Questioni complesse.

diverse materie, come credono meglio ». Ciò non ostante prevalse, laggiù, l'opinione contraria, per quest'ottima ragione, che a un membro può parere complessa una questione che la Camera trova semplice, nè c'è motivo per cui il giudizio di quel membro debba prevalere al giudizio della Camera; mentre poi gli rimane sempre il diritto di proporre la divisione, alla quale può darsi che la Camera acconsenta; e in fine ha sempre il mezzo di costringere la Camera a dare de' voti separati, proponendo degli emendamenti.

Voto del Presidente.

Il Presidente non vota mai, ne' Comuni, tranne il caso di voti uguali; allora dipende da lui la decisione, e può votare pro o contro, come ogni altro membro, senz'addurre motivi; tuttavia, per la suprema importanza della sua assoluta imparzialità, è uso ch'egli dia un voto il meno definitivo possibile, e ne spieghi i motivi, che poi vanno inseriti nel Giornale della Camera. Così avviene, che in tutte le votazioni per la prima o per la seconda lettura d'un *Bill*, il Presidente suol mettersi dalla parte de' *sì*, per offrire alla Camera l'occasione di votare un'altra volta, sulla medesima questione, alla lettura susseguente.

Coppie.

Tra le consuetudini del Parlamento inglese c'è pur quella, come dicono, de' *pairs*, coppie, paia; quando un membro che desidera assentarsi per un certo tempo dalla Camera, pur non volendo defrau-

dare del suo voto il partito cui appartiene, va d'accordo con un collega di parte contraria, il quale si astiene d'intervenire alla Camera per tutto il tempo convenuto. Naturalmente una pratica di cotesta natura non può comparire in un articolo di Regolamento; ma è tanto comoda, che si è propagata da' Comuni a' Lordi, malgrado il diritto che questi hanno di far procura; e i capi di parte, o meglio i frustatori — *Whippers-in* — che hanno l'incarico di vegliare alla forza del partito ne' casi di votazione, ci pensano loro a fare le coppie; le quali sono sempre pubblicate da' giornali, dopo i *sì* e i *no*, nelle votazioni importanti (1).

A terminare quest' argomento delle votazioni non resta che di riferire alcune pratiche speciali della Camera de' Lordi. Le *divisioni*, per il minor numero de' votanti, ci si fanno senz' uscire dalla sala; i *contenti* passano al di là d'una sbarra, i *non contenti* rimangono al loro posto, e li scrutatori — *tellers*, che là sono due invece di quattro — li contano; il Presidente vota ultimo dal suo sacco di lana; e finalmente si aggiungono a' voti de' presenti quelli degli Votazioni ne' Lordi.

(1) Anche cotesta de' *frustatori* è una consuetudine da non mettere nel Regolamento, ma che è necessario imitare; altrimenti un ministero può ad ogni momento trovarsi in minorità per un voto di sorpresa. Un membro cospicuo del Parlamento inglese, pur facendo cordiali elogi alla saviezza del nostro, ci esprimeva la sua meraviglia, come noi si potesse durarla, senza disciplina di parti e senza *Whippers-in*.

assenti che abbiano fatto procura in un collega (1). In caso di voti pari la questione rimane decisa negativamente, per la vecchia regola di legge *semper præsumitur pro negante;* per altro, se si tratta d'una decisione giudiziaria, il caso è diverso. La Camera de' Lordi, come tutti sanno, è investita anche della giurisdizione di suprema corte d'appello; di regola, nell'esercizio di queste sue funzioni prendono parte soltanto i Lordi legali — *law lords* — ossia persone elevate alla parìa dopo avere coperto alte cariche giudiziarie; ma a stretto rigore, tutti hanno il diritto di votare, e se n'è fatto uso fino agli ultimi anni del secolo scorso (2). Or quando la Camera siede come corte di giustizia, la questione messa a' voti è se si debba riformare la sentenza della corte inferiore, e, naturalmente, in caso di voti pari la prima sentenza rimane confermata.

(1) Ci vuole un permesso del Re, e un Lord non può avere più di due procure. Egli è appunto per evitare cotesta noia del permesso, che si è introdotto, anche ne' Lordi, l'uso delle coppie — *pairs* —.

(2) May, pag. 272. Lo stesso Autore fa poi notare, nell'ultima edizione, 1863, pagina 274, che delle due votazioni, una gridando, e l'altra per *divisione*, la prima, se c'è contraddizione, deve prevalere alla seconda; ci furono, infatti, casi, che uno abbia gridato *sì* e sia poi entrato nella loggia de' *no;* allora il Presidente, avvertito del fatto, ha deciso, secondo le regole e i precedenti, che quel voto si cancellasse dalla lista de' *no* e s'aggiungesse all'altra.

CAPITOLO 6.°

De' Comitati.

Comitati — *Committees* — chiamano gl' inglesi quello che noi diciamo, con parola lasciataci dagli spagnoli, Giunte, e con parola più moderna e più usata, presa da' francesi, Commissioni. Qui, per altro, dovendo parlare di cose inglesi, ci prenderemo la libertà d' appropriarci il loro vocabolo; tanto più ch' essi lo adoperano anche in un senso, che riuscirebbe troppo nuovo e troppo strano per quell' altre parole nostre; voglio dire il *Comitato dell' intera Camera* (1); che si potrebbe tradurre: Comitato generale.

Comitato generale.

Cotesto non è altro che la Camera stessa mutata in Comitato; la presidenza, allora, non è più dello *Speaker*, ma cambia persona e nome, e diventa *Chairman*, o come noi si direbbe, Seggio; la mazza d' argento, insegna della carica di *Speaker*, scompare dalla tavola presidenziale e passa sotto; non occorre altro, la trasformazione è fatta.

O perchè si fa? Per un' ottima ragione. I Parlamenti esercitano due grandi funzioni, non che diverse, quasi contrarie; d' una parte debbono portar

(1) *A Committee of the whole house.*

giudizio sulla politica esterna ed interna del Governo, e approvando o condannando il passato, dare un indirizzo pel futuro; come pure discutere e statuire i princìpi generali, le massime fondamentali della legislazione e della pubblica amministrazione. Qui si capisce come occorrano assemblee molto numerose, per rappresentare tutte le opinioni e tutti i grandi interessi del paese; e si capisce come, date le affollate assemblee, occorrano le forme solenni e rigorose, che non permettano a' dibattimenti di trascendere oltre i limiti convenienti. Ma poi debbono i Parlamenti, d'altra parte, fare spesso un lavoro tanto minuto e speciale e tecnico, quanto l'altro è vasto, generale, comprensivo; debbono, cioè, sviscerare e analizzare diligentissimamente, uno a uno, parola per parola, cifra per cifra, li singoli articoli delle leggi e de' bilanci. Qui dunque gli è chiaro come occorrano assemblee tranquille e raccolte, d'uomini aventi, secondo i casi, le speciali competenze, oggi legisti, domani banchieri, un giorno economisti, un altro ingegneri; gli è chiaro come il rigore delle forme non debba impedire la precisione e l'armonia del lavoro; come, in somma, i membri debbano essere pochi, idonei, sciolti; ma nel medesimo tempo essere la Camera, nella pienezza della sua autorità. Tutto questo si ottiene appuntino collo spediente del Comitato dell'intera Camera,

che è pure un esempio cospicuo dell'eccellenza delle istituzioni nate spontanee, per la natura e la forza delle cose, e non ideate o speculate *a priori*. A nessun abate Sieyès, sottile architetto di Costituzioni e di Regolamenti, sarebbe mai venuto in capo, per sudare che gli facesse intorno, il Comitato dell'intera Camera, all'inglese; se non che questo dura da secoli, e durerà; quell'altre lambiccature, nascono e muoiono in un giorno, come le farfalle.

Facoltà di parlare.

La principale differenza tra *la Camera* e *il Comitato dell'intera Camera*, sta nella facoltà di parlare. Nella Camera, come s'è detto, non si parla che una volta sola, sul medesimo soggetto; il che produce necessariamente i discorsi lunghi, poichè qualunque dimenticanza d'argomentazione riesce irreparabile, e bisogna prevedere, fino dal principio, tutte le possibili obbiezioni. Invece, nel Comitato dell'intiera Camera, ognuno può riprendere la parola, quanto vuole, perchè si tratta d'esaminare minutamente i singoli articoli, e di pesarne, con somma cura, l'espressioni; sicchè raro è che vi si tengano discorsi lunghi, meno ancora pomposi; e la discussione vi suol prendere il tono d'una conversazione tecnica, tra persone pratiche del mestiere, senza per questo riuscire soverchiamente protratta (1).

(1) *These facilities for speaking are not often abused so as to protract the debates; but are rather calculated to discourage long*

Comitati delle spese e dell'entrate.

Tra i Comitati dell'intera Camera due ce ne sono d'una speciale importanza: il Comitato delle spese, o come là dicono, de' sussidi — *Committee of supply* — e il Comitato dell'entrate, o com'essi lo chiamano, di vie e mezzi — *Committee of ways and means* — ; corrispondono, in somma, alla nostra Commissione del bilancio attivo e passivo; se non che questa, per essere una semplice Commissione, deve riferire i resultati del suo lavoro alla Camera, a rischio poi di vederneli talora uscire tutti disordinati e sconvolti; quello invece, essendo un Comitato dell'intera Camera, a cui tutti possono intervenire, essendo, cioè, la stessa Camera, sotto un'altra forma, decide addirittura, *in sostanza*; quantunque, a rigore, nessuna decisione d'un Comitato sia definitiva senza l'approvazione formale della Camera, come diremo più sotto.

Seggio.

La costituzione di cotesti due Comitati influisce su tutti li altri; avvegna che sia d'uso, che in tutti i Comitati dell'intera Camera, per tutta la durata di quel Parlamento, o come noi si direbbe, per tutta quella legislatura, il seggio sia sempre tenuto da chi vi fu primo chiamato per questi due. Or dunque, non appena la Camera ha votato l'indirizzo in risposta al discorso del trono, subito delibera che il

speeches, and to introduce a more free and conversational mode of debating. May, pag. 289.

discorso venga ripreso in considerazione, un altro giorno, per quella parte ch' è specialmente diretta alla Camera de' Comuni, dove si chiedono le somme necessarie all' andamento della cosa pubblica, e dove si promette la presentazione de' bilanci passivi — *estimates* —; venuto il giorno, il Presidente rilegge quella parte del discorso, e si delibera, in fin de' conti, dopo certe formalità (1), di sedere, un dato giorno, in Comitato di spese — *of supply* —; allora per prima cosa si nomina il seggio — *a chairman* — a quello stesso modo spiccio come s' è nominato il Presidente della Camera — *Speaker* — (2); l' eletto tiene poi anche il seggio dell' altro Comitato dell' entrate, prende anzi il nome da questo, chiamandosi: *the Chairman of the Committee of Ways and Means;* e riesce, per quella consuetudine di che ho fatto cenno, il *Chairman* di tutt' i Comitati dell' intera Camera; anzi, in mancanza dello *Speaker* ne fa anche le veci, come s' è notato a suo luogo.

Del resto tutto procede in Comitato come nella Camera; il *Chairman* vi dà il voto preponderante, non altrimenti dello *Speaker*, in caso di parità; e questa regola vale anche per i Comitati eletti — *select committees* — che sono le nostre Commissioni (3). Modo di procedere.

(1) May, pag. 413.
(2) Vedi pag. 157.
(3) May, pag. 287.

Giova, per altro, notare, che anche il Comitato dell'intera Camera non è, tecnicamente, la Camera; è sempre una Commissione; e riceve appunto la commissione o il mandato, dalla Camera, di esaminare certe materie, di fare certi studi; cotesto mandato si dà mediante istruzioni — *instructions* — che sono soggetto importantissimo di dibattimento nella Camera, quando dal tenore delle istruzioni dipendono i princìpi generali a cui debbe poi informarsi il lavoro del Comitato.

È consuetudine invalsa che le proposte, in Comitato, non hanno bisogno d'essere appoggiate, o come essi dicono, più elegantemente, secondate — *seconded* —; è per altro riconosciuto che di questa differenza non si saprebbe addurre motivo sufficiente, e quindi non ci sarebbe, per noi, ragione d'imitarla (1). Giusta è invece l'altra consuetudine, secondo la quale non si ammette in Comitato la questione pregiudiziale; siccome questa tende a far deliberare che una data materia non si discuta, così si troverebbe in contraddizione coll'ordine dato dalla Camera al Comitato, appunto di studiare e riferire su quella materia (2).

Regola di votazione.

È regola antica, formulata fino dalli 3 Novembre 1675, e già dichiarata regola antica allora, che

(1) May, pagg. 288-9.
(2) May, pag. 289.

quando ci sono due proposte, una di maggiore e l'altra di minor somma, oppure una di più lungo e l'altra di più breve tempo, la minor somma e il più lungo tempo debbano mettersi prima a' voti. A dir vero è una regola che si riferisce più specialmente a' due Comitati delle spese e dell'entrate; ma si osserva in tutti (1).

Se durante il Comitato interviene una qualche novità che esca dalla sua competenza, come una questione d'ordine o di Regolamento, o un alterco, o un messaggio del Re che chiami i Comuni nella Camera de' Lordi per una comunicazione, il *Chairman* lascia subito il seggio che viene occupato dallo *Speaker*, la mazza ricompare, e la Camera si trova, senz'altro, rifatta (2). Interruzione.

Il *Quorum* de' Comitati è di 40 membri, come per la Camera; ma, come, e più che nella Camera, si seguita il lavoro anche con un numero molto minore; se per altro venga fatta l'osservazione della mancanza, o se una votazione — *division* — la mette in evidenza, il *Chairman* lascia il seggio allo *Speaker*, e questi conta la Camera; se nell'intervallo il numero fatale è tornato, si riprende la seduta; se no, la Camera si aggiorna. Quorum.

Quando il tempo non basta a finire il lavoro, il Aggiornamento.

(1) May, pag. 289.
(2) May, pagg. 271-2.

Comitato non può aggiornarsi da sè; s'incarica il *Chairman* di riferirne alla Camera — *to report progress* — e chiedere facoltà di sedere un altro giorno — *and ask leave to sit again* —. Pertanto la formola con che si fa in Comitato la proposta d'aggiornamento è che il *Chairman* riferisca alla Camera: — *that the chairman do report progress* —.

Rapporto alla Camera.

Finito il lavoro, si riferiscono alla Camera le risoluzioni prese, per la sua approvazione; naturalmente possono invece venir respinte, o rimandate a un altro giorno — *postponed* — o emendate; ma non si usa sollevar discussione che in casi gravi; ed è rarissimo; è anche questa una delle tante difese che sta bene ci sieno contro qualunque sorpresa, ma guai se gl' importuni ne abusassero; si sarebbe sempre daccapo.

Grandi commissioni.

Una volta la Camera eleggeva certe grandi Commissioni — *Grand Committees* — per la Religione, per le Querele e li Abusi — *Grievances* — pei Tribunali e pel Commercio; per altro da un pezzo non sedevano più, e servivano soltanto a mantener vivo il concetto dell' ampia giurisdizione della Camera de' Comuni; ora, fino dal 1832, si è cessato di farne la nomina annua, tanto è passato il timore che quell'ampiezza di giurisdizione gli venga mai contestata (1). Si elegge a ogni modo ancora, al princi-

(1) May, pag. 294.

pio d'ogni sessione, un Comitato de' privilegi — *Committee of privileges* —; ma non si aduna se non quando la Camera gliene dà preciso incarico, per una data materia (1).

Resta ora che si parli de' Comitati eletti — *select Committees* — le nostre Commissioni. La ragione più solita della loro nomina sono l'inchieste (2); ma ce n'ha per progetti di legge, per le petizioni, per qualunque occorrenza della Camera. La proposta per l'elezione d'un Comitato debb'essere annunciata mediante *notizia,* come ogn'altra *mozione;* il proponente debbe mettere sulla lista delle notizie — *notice paper* — di che s'è fatto cenno a suo luogo (3), un giorno prima della mozione, i nomi de' membri ch'egli propone a comporre il Comitato; il numero debb'essere di 15, salvo un'espressa deliberazione della Camera per un numero maggiore (4); e il proponente debb'essersi previamente assicurato che i membri proposti accettino l'incarico (5). Di solito i nomi proposti vengono, senz'altro, approvati; ma se un membro dell'Opposizione, o piuttosto d'opinione contraria, non è contento della scelta fatta, Comitati eletti.

(1) May, pag. 294.

(2) *Inquiry by evidence is the most general object of a select Committee.* May, pag. 295.

(3) Vedi pag. 182.

(4) *Standing Order* 25 th *June* 1852. Vedi Rules, Orders ecc. N.° 219.

(5) Rules ecc. N.° 220.

propone in via d'emendamento, aperto e palese, senza i nostri segretumi e le nostre lungaggini delle schede, l'aggiunta o la surroga d'altri nomi; la Camera decide. Nè il Comitato rimane immutabile nella sua composizione; spesso ne sono esonerati, secondo l'opportunità del caso, alcuni de' membri originari, e altri gliene vengono sostituiti (1). La Camera, nell'atto stesso della nomina, gli stabilisce il

Quorum. *Quorum,* che suol essere di tre ne' Lordi e di cinque ne' Comuni; se durante la seduta manca il numero, il segretario del Comitato, che gli è fornito dalla segreteria della Camera, debbe avvertirne il *Chairman,* perchè la seduta venga sospesa o aggiornata (2).

Testimonianze. Siccome sogliono i Comitati avere il mandato di raccogliere prove, le quali depositate poi, insieme al rapporto, servano di lume alla Camera per le ulteriori sue decisioni, così la Camera suol dargli facoltà di chiamare a sè testimoni e documenti. In virtù di tale autorità i testimoni vengono chiamati, con un ordine firmato dal *Chairman,* dov'è anche detto di quali documenti deve il testimone comparire munito; di qualunque disubbidienza o negligenza si dà informazione alla Camera, che punisce il renitente come reo di disprezzo verso la Camera — *guilty of contempt to the house* —; vuol dire che

(1) May, pag. 298.
(2) May, pag. 299.

lo *Speaker* emette un mandato d'arresto, che il *serjeant-at-arms* è incaricato d'eseguire; se non gli vien fatto, si ricorre al potere esecutivo; avvenuto l'arresto, si condanna il delinquente alla prigionia, non già nella Torre del Parlamento, come i membri, ma in un carcere comune, a Newgate (1).

Nel nostro Parlamento si è sentita la necessità di provvedere a che le Commissioni d'inchiesta abbiano i poteri necessari per assicurare l'ubbidienza de' testimoni citati; fu anzi presentato, in tale intento, un progetto di legge alla Camera de' Deputati, che lo discusse e approvò. Se non che avendo esso incontrato gravi difficoltà all'altro ramo del Parlamento, da ultimo il Guardasigilli lo ritirò. Inopportuna infatti, a mio giudizio, sarebbe in cotesta materia una legge, la quale volesse, al solito, prevedere e provvedere a tutt'i casi possibili e immaginabili; quando basterebbe statuire, in massima, la facoltà nelle due Camere di dare, di volta in volta, alle loro Commissioni il potere di chiamare a sè i testimoni e farsi presentare documenti; e la conseguente facoltà d'assicurare poi l'ubbidienza alli ordini delle Commissioni, infliggendo a' renitenti quelle pene pecuniarie o corporali che si trovassero neces-

(1) May, pagg. 307, 308.
A' testimoni che non dimorano in Londra si pagano le spese di viaggio e di residenza. May, 317, 318.

sarie, secondo il caso. Più di così sarebbe, parmi, troppo e troppo poco; sarebbe poco, potendosi presentare molto facilmentė casi di renitenza o disubbidienza non previsti dalla legge; sarebbe troppo, perchè ponendo precisi e stretti confini all' autorità delle due Camere, si verrebbe quasi a mettere in dubbio quella grande e salutare teoria dell' onnipotenza parlamentare.

Le deposizioni testimoniali vengono prese stenograficamente e stampate subito per uso de' membri del Comitato; se ne manda una copia anche al testimone, perchè possa rivederle; ma coll' avvertimento, che le sue correzioni debbono essere soltanto nella forma; quanto alla sostanza, se desidera farci rettificazioni, deve chiederne l' autorizzazione al Comitato, il quale allora lo riprende in esame. Nè i membri del Comitato, nè, molto meno, i testimoni, possono dare alcuna pubblicità alle deposizioni fatte, nè a' documenti prodotti, finchè il rapporto del Comitato non venga formalmente presentato alla Camera. Qualunque pubblicazione intempestiva è considerata come una violazione de' privilegi della Camera — *breach of privilege* — e punita, anche con prigionia (1).

Quando una Camera, o un Comitato, hanno bisogno della testimonianza d' un membro dell' altra

(1) May, pag. 305.

Camera, se ne fa la domanda mediante messaggio — *message* —.

Le false deposizioni de' testimoni, nella Camera de' Lordi, dove si esaminano alla sbarra — *at the bar* — con giuramento, vanno naturalmente soggette alle gravi pene dello spergiuro; ne' Comuni, dove non si può dare, per una strana anomalia [1], il giuramento, sono severamente punite per formali risoluzioni e *ordini sessionali* della Camera [2]; i quali si applicano pure a' tentativi di subornazione verso testimoni, e al rifiuto di comparire, di rispondere, o di presentare documenti. Vuolsi da ultimo notare a questo proposito, che la Camera, se punisce severamente la cattiva condotta de' testimoni, li protegge poi efficacemente contro chiunque volesse tenerli responsabili delle risposte date; e che non permette a nessun tribunale di citare un impiegato o uno stenografo della Camera, per esaminarli sulle deposizioni ricevute, senza il consenso della Camera stessa [3].

False deposizioni.

L'abitudine della pubblicità è tanta in Inghilterra, che durante le deposizioni de' testimoni davanti a un Comitato la presenza di stranieri vi è, di solito, permessa — *is generally permitted* —;

Presenza di stranieri e di membri della Camera.

(1) May, pag. 313.

(2) *This house will proceed with the utmost severity against such offender.* May, pag. 315.

(3) *Rules* ecc. N. 259, 260.

salvo deliberazione in contrario, per motivi particolari; bensì debbono li stranieri ritirarsi quando si passa a discutere e deliberare. Quanto a' membri della Camera si usa permettergli d'assistere anche alla discussione; ma se il Comitato manifesta il desiderio di essere lasciato solo è consuetudine che sia esaudito; ci furono per altro, manco male, esempi di membri ostinati, che pretesero valersi del proprio diritto e rimanere; allora il *Chairman* sospende la seduta e invoca un ordine della Camera, che gli vien sempre accordato. Finalmente è pratica costante e debito di cortesia verso il Comitato che si lasci solo al momento della votazione (1). Non occorre poi nemmeno aggiungere come ci sieno casi di Comitati segreti, da' quali, per deliberazione della Camera, rimangono esclusi tutti, anche durante l'audizione de' testimoni; tali furono i Comitati ch'ebbero, nel 1810 e 1811, l'incarico d'esaminare i medici curanti di Re Giorgio III ammattito.

Votazioni. Nelle votazioni de' Comitati si segue la stessa regola della Camera; così ne' Lordi il *Chairman* vota come li altri, e in caso di voti pari la proposta è respinta, secondo la loro massima: *semper præsumitur pro negante;* ne' Comuni, invece, il *Chairman* non vota che in caso di voti pari. Soltanto ne' Comitati pe' *private bills* e per le elezioni contestate,

(1) May, pagg. 300-2.

siccome sono di cinque incluso il *Chairman*, e se manca uno rimangono in quattro a votare, così il *Chairman* vota come li altri, e in caso di voti pari il suo prevale; se non votasse, basterebbero due a decidere contro uno, anche quando l'opinione non espressa del *Chairman* sarebbe conforme a quella del soccombente; vuol dire che a voti pari avrebbe la prevalenza appunto l'opinione contraria alla sua; che sarebbe poi troppo (1).

Aggiornamento.

Un Comitato eletto può aggiornarsi quant'occorre; ma non può trasferirsi da un luogo all'altro senza l'autorizzazione della Camera. Non può lavorare durante le sedute della Camera senza speciale permesso; ma si suol darlo per le sedute del mattino.

Rapporto.

Finalmente è uso che si presenti alla Camera un solo rapporto complessivo, con tutt'i documenti e le testimonianze raccolte; ma può accadere che riesca opportuna la presentazione di rapporti parziali, o anche soltanto delle testimonianze; allora il *Chairman* chiede e ottiene dalla Camera la necessaria autorizzazione. De' rapporti e documenti così presentati la Camera fa poi quell'uso che gli pare il migliore; il solito, s'intende, è, prima di tutto, stamparli e distribuirli; talora fissa un giorno per prenderli in considerazione e discutere; qualche volta anche li rimanda al medesimo, o a un altro, Comi-

(1) May, pag. 303.

tato, — *re-committed* —; o ne ordina la trasmissione a un ministro per sua norma — *for the consideration of Her Majesty's government* —; o se ne vale per darne comunicazione a' Lordi in una *conferenza* (1). E appunto delle conferenze dobbiamo ora discorrere brevemente.

(1) May, pagg. 305-6.

CAPITOLO 7.°
Comunicazioni tra le due Camere.

Le due Camere hanno frequenti occasioni di comunicare tra loro, così per l'approvazione delle leggi a cui entrambe concorrono, come per l'esercizio delle altre funzioni del Parlamento. Quattro sono, in Inghilterra, i modi di coteste comunicazioni: per messaggio: per conferenze: per comitati misti de' Lordi e comuni — *joint committees of lords and commons* —: e per comitati comunicanti — *by select committees of both houses communicating with each other* —.

Il messaggio è il più semplice e frequente modo di comunicazione; ci si ricorre quotidianamente per mandare progetti di legge, rapporti, documenti; ed è poi il primo passo per arrivare alle conferenze e a' comitati misti o comunicanti. Le formalità e le cerimonie con cui si mandano e si ricevono i messaggi sono molte e minutamente specificate negli *standing orders* e nelle consuetudini antiche del Parlamento inglese; ma sarebbe affatto inutile il Messaggi.

qui riferirle; noteremo soltanto che i Lordi hanno una costante preminenza nelle forme di rispetto; a principiare dalla composizione stessa de' messaggi, i quali debbono sempre essere di cinque membri della Camera, se partono da' Comuni; mentre i Lordi non si danno l'incomodo di scendere in persona, e mandano invece impiegati, certo ragguardevoli, ma a ogni modo loro dipendenti e assistenti; tali sono i *masters in chancery, their attendants,* e i giudici, *judges, their assistants* (1).

Conferenze. La conferenza è un modo di comunicazione più formale e cerimonioso del messaggio e s' usa in occasioni più importanti; nella conferenza sono le due Camere stesse, rappresentate dalle rispettive deputazioni, che tecnicamente si trovano in diretto rapporto; tanto gli è vero, che durante una conferenza rimane sospeso ogni lavoro in entrambe le Camere, perchè s' intende che sono là e non ponno essere altrove (2). Le occasioni più frequenti per chiedere una conferenza sono: per comunicare risoluzioni prese o indirizzi al Re — *addresses* — quando si desidera il concorso dell' altra Camera: per mettersi d'accordo su' privilegi del Parlamento: per provvedere alla migliore spedizione degli affari: per deliberare sopra materie concernenti la pace e la sicu-

(1) May, pag. 319 e segg.
(2) May, pag. 323.

rezza pubblica: e più di tutto per esporre i motivi in forza de' quali una Camera, che ha già votato un progetto di legge, non crede di poter accogliere li emendamenti introdotti dall' altra. La conferenza vuol esser chiesta in tempo opportuno; in modo, cioè, che una Camera non anticipi nè si getti in mezzo alle deliberazioni dell' altra; per questo, fino dal dì 13 Marzo 1575, fu dichiarato, esser regola antica che la conferenza sopra un progetto di legge — *a bill* — debba chiedersi unicamente da quella Camera che n' è in possesso; e la regola si applica, come a' *bills*, così alle risoluzioni o a qualunque altro soggetto della conferenza; laonde chi la chiede espone, almeno in termini generici, la materia di che s' intende trattare.

Di solito, ripeto, il motivo della conferenza sta nella risoluzione d' una Camera di non accettare li emendamenti dell' altra; allora ecco le varie fasi del processo: quando una Camera ha respinto l' emendamento dell' altra, elegge un Comitato coll' incarico d' esporre i motivi del rifiuto; il Comitato presenta il suo rapporto; se la Camera l' approva invia un messaggio per chiedere una conferenza; è sempre privilegio de' Lordi fissare il luogo e il giorno dell' adunanza; entrambe le Camere nominano i loro rappresentanti — *managers* —, i Comuni un numero doppio de' Lordi; il loro unico ufficio è di presen-

tare e ricevere i motivi del rifiuto, dandone lettura e lasciandone copia, senza poter entrare in veruna discussione verbale; se l'altra Camera accetta per buoni i motivi e desiste dalla sua opposizione, ne dà notizia con un messaggio; se no, mette anch' essa in carta le sue ragioni in contrario e chiede una conferenza per comunicarli semplicemente, come la prima volta, senza discussione; ond' è che coteste prime conferenze sono inutili formalità; e le due Camere, con recenti risoluzioni in data 12 e 15 Maggio 1851 (1), hanno, molto saviamente, convenuto, di accettare quella trasmissione di motivi, assai più alla spiccia, mediante messaggi; rimanendo però sempre il diritto in entrambe le Camere d'insistere nella forma antica e chiedere una conferenza, se così gli paresse e piacesse. Finalmente, se il dissenso continua, si chiede una conferenza libera — *free conference* — nella quale si procura, mediante discussione verbale, di mettersi d'accordo; se non ci si riesce, il caso è poco meno che disperato, e di solito non se ne fa altro; tuttavia nel 1836, per la legge sull'amministrazione comunale — *Municipal Corporations Bill* —, si capisce che è un osso duro da rodere per tutti, e che non c'è ragione di meravigliarci più che tanto delle difficoltà che ci abbiamo incontrato anche noi —, dopo la conferenza libera

(1) *Rules* ecc. N. 282.

si aggiornò, ne' Comuni; a tre mesi, che vuol dire respingere, per quella sessione, l'esame delle ragioni addotte da' Lordi; nella sessione successiva venne introdotto un altro progetto; i Lordi l'emendarono daccapo; ricominciarono le conferenze; dopo le prime due non si chiese la terza libera, perchè si sapeva che non sarebbe riuscita a nulla; si continuò nelle conferenze chiuse, e dopo averne tenute quattro, si finì per intendersi (1). Anche qui, non occorre il dirlo, sono minutamente prescritte le cerimonie con che si tengono le conferenze; e anche qui appare grande la preminenza onorifica de' Lordi; i quali, per dirne una, stanno seduti e a capo coperto, mentre i rappresentanti de' Comuni debbono star ritti e scoperti; ma non val la pena d' intrattenerne il lettore.

I Comitati misti delle due Camere sono caduti affatto in disuso da più d' un secolo e mezzo; siccome si deliberava in essi andando a' voti, così è naturale che il diritto de' Comuni di averci un doppio numero di rappresentanti, come nelle conferenze, e di sopraffare, per conseguenza, a partito sicuro i Lordi, abbia alienato in modo assoluto l' animo della Camera alta da questa forma di comunicazione; senza che ci sia bisogno di recare in mezzo Comitati misti.

(1) May, pag. 326. Fu il più interessante caso di conferenze; gli era dal 1702 che non se ne teneva di libere, e non se ne tenne più d' allora in poi. May, pag. 368.

quell' altra ragione che troviamo nel nostro autore, secondo il quale ad accrescere l' antipatia de' Lordi pe' Comitati misti s' aggiunse la circostanza, che i rappresentanti de' Comuni non vi erano obbligati a quelle forme di deferenza e rispetto che debbono osservare nelle conferenze (1).

Comitati comunicanti.

I Comitati comunicanti possono fare in qualche modo le veci, a un bisogno, de' Comitati misti; ci si ebbe ricorso alcune volte, particolarmente all' epoca della rivoluzione francese, nel 1794 e nel 1801, quando c' era molta agitazione popolare, massime in Irlanda, e si trattava di fare un' inchiesta sulla condizione delle cose, per apportarvi li opportuni rimedi legislativi; allora l' inchiesta venne fatta da entrambe le Camere, col mezzo di Comitati segreti, comunicanti tra loro (2).

Esposte così le forme di comunicazione tra le due Camere, l' ordine della materia ci porterebbe ad esporre le forme di comunicazione tra il Re e le Camere; se non che le sono un po' troppo lontane dagli usi nostri, e riuscirebbe un lavoro di poca o punta pratica utilità; a un bisogno si trovano minutamente descritte nel libro II, capitolo XVII, dell' opera di Erskine May; per noi basterà notare due soli punti: il primo, che mentre le due Ca-

(1) May, pag. 328.
(2) May, pag. 329.

mere hanno sempre il diritto, e l'uso, di presentare, o congiuntamente, previ li accordi necessari, o separatamente, indirizzi al Re, sopra qualunque materia di politica interna o esterna, compresi anche i voti di sfiducia nel Ministero, egli è per altro costante e giusta consuetudine costituzionale di non presentarne mai sopra argomenti che sieno già il soggetto di disegni di legge avviati e pendenti nell' una o nell' altra Camera del Parlamento (1). Il secondo punto è relativo alla libertà d'accesso al trono — *freedom of access* — che è uno de' privilegi gelosamente custoditi dalla Camera de' Comuni; di cotesta libertà prendono, come suol dirsi, atto i Comuni in due modi quando si tratta di presentare indirizzi al Re (2); in primo luogo, allorchè si recano per questo, sempre in pompa magna, alla reggia, o insieme a' Lordi, o soli, il cocchio dello *Speaker*, e le carrozze de' membri della Camera che gli fanno seguito, percorrono una strada loro particolare, attraverso il parco di S. James (3); e in secondo luogo, mentre tutti sono vestiti con rigorosa etichetta — *in full dress* — c'è sempre un

(1) May, pag. 399.

(2) I Lordi non ne hanno bisogno; essendo loro incontestato privilegio di venire ammessi, non solo in corpo, ma individualmente, come ereditari consiglieri della corona, alla presenza del Re. May, pag. 58.

(3) *The central Mall in S.t James' s Park.*

certo numero di membri de' Comuni che seguono lo *Speaker* nel loro abito ordinario e quotidiano; purchè senza ombrelle nè mazze (1). Non è detto; ma m' immagino che saranno proibite anche le carabine e i moschetti con bajonetta in canna.

(1) May, pag. 340.

LIBRO III.

FORMAZIONE DELLE LEGGI

CAPITOLO 1.°

Iniziativa delle leggi.

I progetti di legge — *bills* — si dividono in Inghilterra, com' ebbi già occasione di dire, in pubblici e privati (1). I privati nascono mediante petizione delle parti interessate al Parlamento; e, ripeto qui, per essere la natura di cotesti *bills* privati, non che lontana, contraria affatto all' essenza costituzionale del nostro Parlamento, non occorre nemmeno parlarne. I pubblici nascono, sempre e soltanto, per iniziativa di membri del Parlamento; mai del Governo; anche quando sono evidentemente e notoriamente proposti dal Ministero, ed è questo il caso almeno nove volte sopra dieci, pur s' intendono emanar sempre dall' iniziativa individuale di Lord Westbury o di M.r Gladstone, non come Ministro di Giustizia o Ministro di Finanza, ma come membro della Camera de' Lordi o di quella de' Comuni (2). Cotesta regola non ammette che una sola, e rara, Legge d' amnistia.

(1) Vedi pagg. 174, 180.

(2) *The former* (public bills) *are introduced directly by members of the House.* May, pag. 345.

e giudiziosissima eccezione; ed è il caso dell'amnistia; la quale non può, d'una parte, non procedere dalla Maestà del Re, unica fonte, come della giustizia e degli onori, così delle grazie; ma ha bisogno, d'altra parte, dell'approvazione del Parlamento, come quella che, oltre all'annullare li effetti della cosa giudicata, impedisce addirittura o tronca il corso della giustizia. Or dunque, per cotesta affatto speciale condizione di cose, venne creata in favore de' *bills* d'amnistia, già da più d'un secolo, nel 1747, una procedura affatto speciale: li inizia il Re; giunti al Parlamento, vi si leggono una sola volta, invece di tre, tanto ne' Lordi quanto ne' Comuni; poi ricevono la finale sanzione regia, come ogn'altra legge... Tanto è *antica* cotesta *moderna* sapienza politica degl'inglesi; mentre la nostra *antichissima* sapienza italiana, in certe cose è ancora di là da venire.

Leggi d'imposta.

Di regola possono i *bills* nascere tanto nell'una quanto nell'altra Camera; ma per il famoso privilegio e la competenza propria de' Comuni in materia d'imposte e di finanze, tutt'i *bills* che involgono spesa, e vuol dire la massima parte, debbono là originarsi, e rimanere poi intatti ne' Lordi; *sint ut sunt aut non sint*. Così, per citare un esempio, i Lordi si provarono due volte, in questo secolo, a iniziare leggi di pubblica beneficenza — *poor law*

bills — che portano, di necessità, qualche aggravio alle finanze; la prima volta, nel 1801, arrivato il *bill* ne' Comuni, quando lo *Speaker* invitò la Camera a discuterlo, venne messo da banda, a voti unanimi, senz' altro — *was laid aside nem. con.* —; la seconda volta, nel 1831, ne fu aggiornata a tre mesi, cioè respinta, perfino la prima lettura (1). Per altro, — si badi bene a questa distinzione, che venne dimenticata affatto da coloro, i quali nella nostra Camera volevano respingere li emendamenti introdotti dal Senato nella legge sulla ricchezza mobile, per ciò solo che erano emendamenti a una legge d' imposta — per altro, furono molte volte ammessi da' Comuni emendamenti introdotti da' Lordi in qualche legge, malgrado che involgessero il principio d' una spesa e quindi d' un aggravio su' contribuenti; e ciò per la somma difficoltà, anzi potremmo dire l' impossibilità, di distinguere esattamente e sceverare coteste disposizioni da altre che i Lordi avevano, certo, il diritto di statuire (2).

Nel 1860 avendo i Lordi, con esempio poco meno che inaudito, respinto un *bill,* nel quale i Comuni abolivano la gabella sulla carta, si levarono nella

(1) May, pag. 341.

(2) *But amendments involving the principle of a charge upon the people have frequently been made to such bills by the Lords, which, on account of the extreme difficulty of separating them from other legislative provisions to which there was no objection, have been assented to by the Commons.* May, pag. 344.

Camera alte strida, particolarmente da Lord John Russell, il *whig* puritano, e da M.r Gladstone, che nella sua qualità di Ministro delle Finanze veniva ad essere più direttamente ferito da quella riforma del bilancio attivo fatta per mano de' Lordi. C' era pericolo di lotta tra le due Camere; quando Lord Palmerston, *the premier,* con felice interposizione, che gli valse le lodi anche de' nemici, ricondusse la calma; persuadendo, d' una parte, a' Comuni di tollerare in pace il rifiuto del *bill;* ma dando, in compenso, ampia soddisfazione al loro geloso sentimento di supremazia in fatto di tassazione; propose infatti alla Camera — e la proposta venne, dopo una stupenda discussione, accolta quasi all' unanimità — d' asserire in modo solenne il suo diritto, anzi il suo privilegio, con tre vigorose risoluzioni: la prima affermava, che il diritto di fare i fondi al Governo — *the right of granting aids and supplies to the crown* — appartiene soltanto alla Camera de' Comuni — *is in the Commons alone* —: la seconda dichiarava, che sebbene i Lordi avessero qualche volta usato del loro potere di respingere certi *bills* relativi a tassazione, pure l' uso di cotesto potere veniva giustamente riguardato da' Comuni con particolare gelosia — *was justly regarded by this House with peculiar jealousy* — appunto perchè urtava col diritto suo, di fare, a suo modo, i fondi al Go-

verno: la terza protestava, che a ogni caso la Camera de' Comuni aveva sempre in sua mano il potere d'imporre o d'abolire le tasse con una forma tale di leggi — *this House has in its own hands the power so to impose and remit taxes and to frame bills of supply* — da mantenere inviolato il suo privilegio, così per la materia, come per il modo e la misura e la durata — *as to the matter, manner, measure and time* — contro qualunque futura esorbitanza di potere da parte de' Lordi — *to guard for the future against an undue exercise of that power by the Lords* —. La quale ultima protesta voleva dire, che i Comuni sapevano come fare, a un bisogno, per costringere i Lordi a rispettare il sistema di tassazione e l'ordinamento del bilancio — *the supplies and the ways and means* — tal quale fosse per uscire dalla Camera elettiva; potevano, cioè, ritornare all'antica forma d'altri tempi, di comprendere tutte le autorizzazioni di spese e d'imposte in una sola legge, che i Lordi non potessero più toccare, essendo incontestato e inconcusso il principio costituzionale inglese, che le leggi d'imposta, i Lordi, se hanno il diritto di respingerle, non hanno però quello d'emendarle; allora bisogna bene che accettino tutto il sistema di bilancio tal quale, sotto pena di mettere il Governo nell'impossibilità di governare. Nè la minaccia fu vana; per quell'an-

no, Lord John e Gladstone, non ci fu caso, dovettero inghiottire la pillola amara, e riscuotere, ancora una volta, la tassa che avevano voluto abolire; ma l'anno dopo, sorse il giorno della vendetta; riproposero a' Comuni l'abolizione della gabella sulla carta, che, manco male, fu approvata; poi nel timore che i Lordi rinnovassero il tiro, avvolsero cotesta disposizione in una legge complessiva di finanza, che non abbracciava, a dir vero, tutto il bilancio, bensì tanto che bastasse a renderne impossibile il rifiuto; poichè c'era niente meno che l'imposta sulla rendita e il dazio sul the e lo zucchero; una bellezza di parecchie centinaia di milioni. I Lordi stettero cheti come olio e approvarono.

Iniziativa de' Lordi.

Un'altra eccezione alla libertà d'iniziativa pe' progetti di legge si ha ne' *bills* per ristaurazione d'onori tolti o di terre incamerate, e pel riconoscimento genealogico e araldico. Cotesti *bills*, vuoi per il principio poc'anzi accennato che il Re è la fonte degli onori e della giustizia, come pure perchè hanno in sè un qualche cosa di giudiziario, debbono iniziarsi nella Camera de' Lordi, a cui vengono presentati da un Lord, per comando e dietro firma del Re (1). Finalmente qualunque *bill* che tocchi i privilegi della

(1) *Bills for the restoration of honours and lands, and for restitution in blood are first signed by the sovereign, and are presented by a lord to the House of Peers, by command of the Crown.* May, pag. 570.

Camera de' Lordi deve iniziarsi in essa, e non può emendarsi da' Comuni; i quali hanno, per altro, sempre il diritto di respingerlo; gli è precisamente il rovescio delle leggi d' imposta — *money bills* (1).

(1) Fishel, pag. 419.

CAPITOLO 2.°

Processo de' bills.

Vediamo ora tutto il processo regolare per la formazione d'una legge, ossia l'approvazione d'un *bill* nelle due Camere e la sanzione regia finale.

1. Presentazione.

Ne' Lordi ogni membro è sempre in facoltà di presentare un *bill;* invece ne' Comuni bisogna prima riportarne il consenso dalla Camera; a tale intento un membro comincia dal dar notizia, nel modo indicato [1], che il giorno tale chiederà permesso di presentare un *bill;* venuto il giorno, fa la sua proposta [2], spiegandone l'oggetto e adducendone brevissimamente le ragioni [3], a meno che non si trattasse d'argomento di grande importanza e si avesse timore d'incontrare opposizione. La proposta viene, ancora più brevemente, appoggiata — *seconded* — da un altro membro, e poi si vota, di solito concedendo il permesso, anche quando tutti sanno che non se ne farà poi nulla. Nell'atto stesso della con-

(1) Vedi pag. 182.

(2) *He must move « that leave be given to bring in a bill ».*

(3) *This is not the proper time for any lengthened debate upon its merits.* May, pag. 345.

cessione si dà l'incarico al proponente e al suo secondo, a' quali talora se ne aggiungono anche altri, di preparare il *bill* e presentarlo poi in forma regolare (1). Così rimane costituita, molto alla spiccia, quasi una piccola Giunta per un primo studio della materia; e la Camera gli dà qualche volta istruzioni, perchè nel *bill* sia provveduto, occorrendo, a cose non contemplate nella proposta originaria.

Ci sono per altro alcuni *bills*, i quali, per la loro speciale importanza, non possono iniziarsi se non sia preceduta una formale risoluzione presa in Comitato dell'intera Camera; tali sono tutt'i *bills* che si riferiscono alla religione e al commercio (2), e quelli che direttamente o indirettamente richiedono una spesa — *a grant of pubblic money* — e per conseguenza riescono un carico pe' contribuenti — *a charge upon the subject — a tax upon the people* —. Cotesto punto merita grandissima considerazione; perchè ne' governi parlamentari è troppo frequente e naturale lo sdrucciolo, così pe' ministri come pe' semplici deputati, di venire, o nell'interesse della propria provincia, o anche nell'interesse generale della nazione, a fare nella Camera proposte che por- Eccezioni.

(1) *The bill is ordered to be prepared and brought in by the mover and seconder, to whom other members are occasionally added.* May, pag. 346.

(2) *Standing Orders* 9 Nov. 1703 e 30 Aprile 1772. May, pag. 347.

tino aumento di spese a danno del tesoro. Egli è chiaro che belle occasioni di spendere se ne trovino senza fatica e se ne offrano anche da sè alla mente de' rappresentanti della nazione; rinforzare e aumentare l'esercito o la flotta, erigere o ampliare fortilizi, assicurare le coste, scavar porti, costruire strade e ponti, estendere la pubblica istruzione, promuovere l'agricoltura, l'industria e il commercio, sono tutte ottime cose, facili a proporsi colle migliori intenzioni del mondo, comode a propugnarsi, campo aperto a tutte le eloquenze e a tutte le popolarità; ma oggi una, domani un'altra, alla lunga, se non incontrano ostinata resistenza, ed è pur troppo difficile che l'incontrino sempre in Camere nuove e inesperte, la somma finale riesce un grave imbarazzo, e qualche volta anche un vero pericolo per lo Stato; il quale, se ha bisogno di buon esercito e buona flotta e buoni ponti e buone strade, ha pure assoluto bisogno di buone, o almeno di ragionevoli finanze. Ora in Inghilterra, dove il governo parlamentare è vecchio, è pur vecchia la conoscenza de' difetti che si mescolano, per necessità di cose, alle sue grandi qualità, e vecchia l'arte d'opporre a que' difetti li opportuni rimedi; e quì seppero opporlo efficacissimo, salvando il pubblico erario, senza poi nuocere più che tanto, si direbbe, nè alla sicurezza, nè alla potenza, nè alla prospe-

rità, agricola, industriale o commerciale, di quel grande paese.

Il rimedio dunque fu appunto cotesto, di circondare di precauzioni l'iniziativa di qualunque *bill*, il quale abbia per necessario effetto, più o meno immediato e vicino, una pubblica spesa; e le precauzioni sono molte, davvero. Prima di tutto, come s'è detto, nessun membro della Camera, neanche un ministro, s'intende, poichè vedemmo che in cotesto non c'è differenza, non può presentare un *bill* di tal natura, se prima non gli sia riuscito d'ottenere una risoluzione favorevole dal Comitato dell'intera Camera (1). Spesso accade che si voglia introdurre un *bill*, il cui scopo diretto non è la spesa, ma che incidentalmente può produrla; come sarebbe un *bill* per la riforma della pubblica beneficenza, o dell'amministrazione della giustizia; allora se ne può fare la presentazione, ma la clausola, com'essi dicono, o l'articolo, che porta spesa — *the money clause* — si stampa in *italico;* tecnicamente, quell'articolo non c'è, nè ci può essere, poichè non venne per anco presa veruna risoluzione in Comitato; ma l'*italico* serve a indicare le intenzioni del proponente e a rendere il contesto più chiaro. In questo caso, prima di procedere alla discussione del *bill*, bisogna

(1) *No grant of public money is ever attempted to be made in a bill, without the prior resolution of a committee.* May, pag. 349.

che in un giorno di Comitato si autorizzi, in massima, la spesa; dopo di che la Camera dà istruzione a quella prima Giunta, che ha cura — *charge* — del *bill*, d'introdurvi le necessarie disposizioni per la spesa.

Nè già si creda che le precauzioni si fermino qui; non è soltanto a' progetti di legge — *bills* — che s'è pensato, bensì a tutte le proposte e petizioni — *petitions, motions* — che tirino a spese. S'è messo là il principio inflessibile, che la Camera non vota denaro se non è chiesto dal Governo (1); e per conseguenza diretta, la Camera non riceve nessuna petizione, che importi una spesa di pubblico servizio, se non è raccomandata dal Governo (2); la quale regola positiva ed espressa viene poi applicata, per invariabile consuetudine — *by the uniform practice of the House* — a qualunque proposta d'un membro — *motion* — che direttamente o indirettamente involga spesa (3).

E si va più oltre. Non che ammettere una petizione d'un estraneo o una proposta d'un membro che importi spesa, senza previa raccomandazione del Governo, non si volle nemmeno ricevere, nella seduta delli 15 giugno 1837, il rapporto d'un Co-

(1) *The Commons do not vote money unless it be required by the Crown*. May, pag. 411.

(2) *Standing Order* 11 Dicembre 1706.

(3) May, ibid.

mitato eletto, perchè le sue conclusioni conducevano a una spesa non raccomandata dal Governo; e si ordinò che il rapporto fosse rinviato alla commissione — *recommitted* — per ricomparire poi innanzi alla Camera munito di quell' indispensabile presidio. E si noti che un così estremo rigore non sarebbe stato, a dir vero, d'assoluta necessità in quel caso, quando s' avrebbe potuto, senz' inconveniente, aspettare che taluno facesse, dietro le conclusioni del rapporto, una mozione; e allora respingerla, se non fosse raccomandata dal Governo; pure gli è un buon esempio, dice l'Autore che ci è guida, a mostrare quanto strettamente voglia sempre la Camera de'Comuni applicare una regola così savia e cauta (1).

Finalmente tanta è la cura di mettere un freno a' suggerimenti dispendiosi, di stare in guardia contro la propria liberalità, e di elevare ostacoli a voti improvvisi e precipitati — nè coteste frasi sono già cercate e messe artificiosamente insieme da me, a sostegno del mio assunto, quando invece le trovo e le prendo tali quali dagl'inglesi (2) — tanta è, dico, quella cura, che la Camera de'Comuni va rinnovando e rinfrescando a sè stessa il precetto, attraverso a'

(1) *It is a good example of the strictness with which the rule is enforced.* May, pag. 412.

(2) *On the same principle of imposing some check upon solicitations for money, and moderating the liberality of Parliament... the House have interposed another obstacle to hasty and inconsiderate votes.* May, ibid.

secoli; ond'è che si leggono *Standing Orders* dello stesso tenore in data 18 Febbraio 1667, e 11 Dicembre 1706, e 29 Marzo 1707, e 7 Febbraio 1708, e 29 Novembre 1710, e recentissimamente 25 Giugno 1852, e 21 Luglio 1856 (1).

Bisogna dire che di coteste minute precauzioni inglesi non si ricordasse il molto onorevole Presidente della nostra Camera (2), quando, nella seduta delli 13 Febbraio 1862, avendo io sollevato delle obbiezioni costituzionali, appoggiate alla teoria e alla pratica inglese, contro un'improvvisa proposta messa fuori da due onorevoli Deputati, perchè s'intraprendessero certi grandiosi lavori nelle fortificazioni e nel porto d'Ancona, onde ne sarebbe venuta la spesa di molti milioni, siccome io sostenevo appunto che proposte simili, prima di venire discusse e accolte dalla Camera, vogliono essere iniziate, o almeno raccomandate dal Governo, egli ebbe a credersi obbligato dal proprio ufficio a interporsi, per farmi osservare, come la mia opposizione andasse ad urtare coll'articolo dello Statuto, il quale accorda a' singoli deputati il diritto d'iniziativa. Se quel suo giudizio fosse stato vero, la Camera de' Comuni l'avrebbe dunque perduto da un pezzo cotesto diritto d'iniziativa, e avrebbe lavorato essa medesima, e

(1) Rules, Orders and Forms of proceeding ecc. N. 396. 397.
(2) Il Comm. Rattazzi; e dietro lui, e peggio di lui, l'on. Depretis.

continuerebbe a lavorare, con attentissima diligenza, a diminuirsi la propria autorità; ora io non credo, nè credo nessuno creda, che sia per l'appunto così; circondare di cautele e di precauzioni l'uso d'un diritto pericoloso non è rinunciarvi; tutt'altro; è rinforzarlo. Notano infatti li storici inglesi, come sia cresciuto il rispetto del paese verso la Camera de' Comuni, quanto più crebbero in lei il rispetto de' diritti altrui, e i giusti e prudenti riguardi nell'uso de' diritti suoi; ond'è che una savia limitazione del vostro potere, non che diminuisca, accresce anzi la vostra autorità (1). Se poi taluno sorgesse a dire, che quelle sottili e costanti precauzioni, prescritte alla Camera inglese da' suoi ripetuti *Standing Orders,* non sono prescritte alla nostra nè dallo Statuto nè dal Regolamento — cotesto sarebbe un altro, e un più lungo, discorso; nel quale troppo mi parrebbe inopportuno il qui entrare. Non posso però non dire questa sola parola: chiunque spera che negli Statuti e ne' Regolamenti ci sia tutto quanto occorre al buon andamento del governo parlamentare, costui, davvero, sta fresco; là c'è sempre, per la stessa natura delle cose, troppo e niente;

(1) *The worst period of its dependence and corruption was also marked by the most flagrant abuses of its power* —. Il peggior tempo della sua servilità e corruzione fu pur quello de' più flagranti abusi del suo potere —. *The Constitutional History of England, by Erskine May.*

ci si provvede a molte cose inutili e non ad alcune necessarie. I soli Statuti e Regolamenti veri e buoni stanno nella quotidiana sapienza delle consuetudini parlamentari; tutto il resto è carta e lettera morta; lo spirito vivificante deve sempre emanare dal petto de' cittadini, dietro l'esempio e la guida di quelle assemblee, dov' è raccolto il senno della nazione. Allora andremo bene; se no, no.

E adesso riprendiamo l' esposizione del processo generativo delle leggi nel Parlamento inglese; s' è detto, se ve ne ricorda, della presentazione d' un *bill;* vediamo i passi ulteriori.

2. Ricevimento. Quando il *bill,* di cui la Camera ha autorizzato la presentazione, è pronto, esso vien deposto sul tavolo presidenziale; il segretario — *clerk* — della Camera dà lettura del titolo, e così rimane ricevuto — *received* —; il Presidente interroga la Camera — *puts the question* — se vuole che sia letto

3. Prima lettura. ora — *now* — la prima volta; naturalmente non sorge opposizione; se tuttavia sorgesse, non la può dar luogo a dibattimento, e bisogna votare senz'altro (1). Poi si propone, e si statuisce, la seconda lettura per un dato giorno; e che intanto venga

4. Stampa e distribuzione. stampato e distribuito; il che esonera la Camera dall'antica e tediosa pratica, anteriore alla stampa, di leggere effettivamente tutto il contesto; ond' è

(1) *Sessional Order*, 5 Feb. 1849.

che adesso le tre *letture*, invece del loro senso proprio d' una volta, non ne hanno più che uno figurato e tecnico.

Fissato il giorno della seconda lettura, il *bill* vien messo in lista nell' *Order Book*, finchè arrivi il suo turno; quando arriva, quello è il momento della vera discussione; il proponente, che n' ha cura — *who has charge of the bill* — chiede che venga letto *ora* la seconda volta, e fa il suo discorso formale; un oratore di parte contraria sorge a fargli opposizione, e chiude il suo discorso proponendo che la seconda lettura sia protratta a sei mesi, o anche soltanto a tre mesi, se gli è ben certo che la sessione non può durar tanto. Di cotesta formola si sogliono servire per due motivi: perchè è il modo più cortese di esprimere la disapprovazione del progetto: e perchè, avendo già la Camera ordinato, in massima, la seconda lettura, rimanendo solo di fissarne il giorno, quella formola ha l' aria di rispettare la deliberazione antecedente della Camera, pur togliendogli ogni effetto. 5. Seconda lettura.

A questo punto vuolsi far cenno d' una regola o consuetudine molto savia, a mio giudizio, del Parlamento inglese, e affatto ignota, non so perchè, a' continentali. Egli è, s' intende, un principio generale di legislazione, che un progetto di legge debba venire discusso in Parlamento soltanto con ragioni Avvocheria.

di pubblica convenienza e d'interesse nazionale, esposte pro e contro, da' soli membri; mentre le ragioni d'interesse particolare vengono esposte dalle parti mediante petizioni; tuttavia si presentano casi in cui gl'interessi particolari sono comuni a tanti, o sono tanto gravi e complicati in sè stessi, da meritare che il Parlamento li senta ampiamente difesi da chi ne abbia fatto uno studio speciale e profondo. Allora si permette in Inghilterra, in entrambe le Camere, l'intervento di persone — *counsel* — di solito, manco male, avvocati, che abbiano assunto codest'incarico; così avvenne, per la legge sull'amministrazione comunale — *Municipal Corporations Bill* — ne' Lordi, 1833; per quella sul Governo del Canadà, ne' Comuni, 1838; e per l'altra sulla Giammaica, in entrambe le Camere, 1839 (1). I vantaggi d'una tale consuetudine, quando fosse introdotta per que' soli casi che la comportano, e colle opportune cautele sul numero de' difensori ammessi e sul tempo concesso alla loro eloquenza, sono evidenti: il Parlamento deciderebbe con piena cognizione di causa: le parti interessate non avrebbero nè motivo nè pretesto di lagnarsi che le loro ragioni non sieno state

(1) May, pag. 355. In forza di quali principî il Parlamento abbia adottata cotesta pratica, e quali sieno i precedenti — questione sempre investigata con somma diligenza in Inghilterra — si può leggere nella discussione avvenuta alla Camera de' Lordi, li 10 Giugno 1850, sulla legge per le Colonie d'Australia — *Australian Colonies Bill* — Hansard 111, Serie 3ª, pag. 913.

messe in luce sufficente: e ciò che monta assai più, non potrebbe mai sorgere nelle Camere, e peggio poi nel pubblico, il dubbio, che un membro, quando propugna, con insolito zelo e inestinguibile ardore, una tesi d' interesse particolare, non ubbidisca tanto al pungolo della sua coscienza quanto a un impegno assunto, non sempre a titolo gratuito, verso le parti interessate; le quali possono avere, o sperar d' avere, una scusa all' alta sconvenienza, e diciamo pure, all' immoralità dell' atto di pagare un membro del Parlamento perchè si faccia loro avvocato, nell' impossibilità in cui si trovano di fare, in altro modo legittimo, risuonare nell' aule parlamentari la giustizia della propria causa. E perchè un partito savio e giudizioso, oltre alli effetti buoni che s' intendeva fargli produrre fino dall' origine quando fu preso, suol produrne poi altri, egualmente buoni, che non s' erano previsti, cotesta pratica, la quale si applica, naturalmente e *a fortiori*, in Inghilterra, in tutt' i casi d' accusa formale — *impeachment* — de' Comuni innanzi i Lordi, se non fosse ignota al nostro Parlamento, avrebbe, per esempio, potuto rendere più regolare, e perciò più rispettato, il giudizio della Camera nella sciagurata vertenza Bastogi e Susani.

Approvata la seconda lettura, che vuol dire, ammesso il principio del *bill*, il Presidente propone *that this bill be committed*, cioè che si passi al 6. Commitment.

Comitato per l'esame de' singoli articoli — *clauses* —; e si ammette senza contrasto; poi si fissa il giorno; venuto il quale, sbrigati li affari antecedenti sulla lista d'ordine — *Order Book* — il. Presidente domanda alla Camera se deve abbandonare il Seggio — *that I do now live the chair* — per cederlo al *Chairman* del Comitato. Qui possono farsi due specie di emendamenti: l'uno di massima, per impedire addirittura il progresso del *bill*, proponendo, al solito, che la Camera si risolva in Comitato, per quest'oggetto, tra sei o tre mesi; se viene ammesso, addio fave, la legge è perduta — *the bill is lost* —; se non viene ammesso, rimane l'altra specie d'emendamenti sotto forma d'istruzioni, con cui si autorizza il Comitato a introdurre nel *bill* clausole che provvedano a materie non contemplate nel progetto; se invece si volesse che a materie già contemplate nel progetto si provveda in modo diverso, allora *non est hic locus* d'un tale emendamento; si dovrebbe proporlo, sulle singole clausole, in Comitato.

7. Esame in Comitato. Se la Camera, da ultimo, accoglie la proposta del Presidente, questi lascia il Seggio, si leva la mazza dal tavolo, e comincia il minuto lavoro del Comitato. Il *Chairman* principia col dar lettura del primo articolo, e della breve nota marginale che n'è la sinopsi; rimanendo così posposto il titolo,

come pure il preambolo del *bill*, il quale non viene approvato, molto logicamente, che dopo tutti li articoli; anzi il titolo non si esamina in Comitato; rimane questa l'ultima operazione della Camera (1); la quale approvando il titolo mette, per così dire, il suo suggello al *bill*. La discussione delli emendamenti si fa, come già notammo, tranquillamente, in piccola brigata, tutta gente del mestiere, senza discorsi pomposi; quando un articolo si riferisce a somme o a tempo, c'è nel *bill* una lacuna — *a blank* — colla prima proposta provvisoria stampata in *italico;* e il Comitato ci mette la cifra o il periodo di tempo che piace a' più; e se varie sono le proposte, vanno prima a' voti le prime presentate; per altro hanno un diritto a priorità quelle che chiedono la somma minore o il tempo più lungo (2). Un emendamento esorbitante, che non fosse *in subiectâ materiâ*, o come là dicono, nel titolo del progetto — *within the title* — non si può proporre, perchè il Comitato ha avuto dalla Camera l'incarico di lavorare su quelle basi e non altrimenti; allora bisogna che il proponente ricorra, un altro giorno, alla Camera, e prima che si risolva di nuovo in Comitato su quel *bill*, anzi prima che sia data lettura del relativo ordine del

(1) May, pag. 365.
(2) May, pag. 358.

giorno, ne ottenga una nuova *istruzione* che autorizzi il Comitato a uscire da' suoi primi confini [1].

Così pure occorrono istruzioni *ad hoc* perchè il Comitato possa dividere un *bill* in due o più, di due o più farne un solo, ammettere avvocati, o

Testimonianze. esaminare testimoni — facoltà anche questa utilissima, anzi direi necessaria in dati casi, e che non so per qual buona o cattiva ragione i Parlamenti continentali se la siano interdetta, o almeno non abbiano finora saputo appropriarsela. Quando un *bill* si divide in due, o due si concentrano in uno, allora si fa, naturalmente, eccezione alla regola accennata poc'anzi, e il Comitato ne modifica il titolo prima di presentare il suo rapporto alla Camera. Finalmente approvati tutti li articoli si passa ad esaminare il preambolo per metterlo in armonia con li emendamenti introdotti.

8. Rapporto del Comitato.

La Camera, tecnicamente, non sa nulla di quanto avviene in Comitato finchè non n'abbia ricevuto il rapporto. Se in una seduta non si arriva a finire il lavoro, si dà incarico al *Chairman* d'annunciare alla Camera il fatto, e chiedere facoltà di continuare un altro giorno [2]; quando invece è finito, l'ulti-

(1) *When a distinct instruction is to be given, after the first sitting of the committee, it is done before the order of the day is read.* May, pag. 357.

(2) *The committee instruct the Chairman to report progress, and ask leave to sit again.*

ma proposta del *Chairman* è d'essere autorizzato a riferire il *bill* emendato alla Camera (1); ottenuto l'assenso, il Comitato si scioglie, lo *Speaker* riprende il Seggio, il *Chairman* s'accosta a' gradini e presenta il suo rapporto: qualmente il Comitato abbia compito l'esame del *bill*, e v'abbia introdotto, sì o no, secondo il caso, emendamenti. La Camera, per bocca dello *Speaker*, riceve il rapporto senza discussione; se non ci sono emendamenti viene fissato, senz'altro, un giorno per la terza lettura; qualche volta anzi, particolarmente nelle strette finali delle sessioni, si fa la terza lettura seduta stante: se ci sono emendamenti, si ordina la ristampa del *bill* emendato, ottimo sistema per evitare qualunque pericolo d'errore, e si fissa il giorno della presa in considerazione (2).

9. Deliberazioni della Camera.

Venuto il quale, la Camera è in piena libertà d'accettare o respingere o modificare li emendamenti introdotti; ogni membro può anche proporne altri, e perfino articoli nuovi d'aggiunta; ma cotesta pratica, dice l'Autore, *è inopportuna e da evitarsi a ogni modo* (3). Le clausole nuove debbono proporsi e discutersi prima delli emendamenti; perchè l'in-

(1) *That I do report this bill with the amendments to the House.*

(2) *The bill, as amended, is ordered to be taken into consideration on a future day.*

(3) *The practice of adding clauses at this time is inconvenient, and should be avoided as far as possible.* May, pag. 361.

troduzione d'una clausola nuova potrebbe render necessaria l'introduzione d'altri emendamenti in altre parti del *bill;* è dunque logico e conveniente che si abbia sott'occhio tutte le aggiunte ammesse prima di passare alla discussione delli emendamenti (1). Per impedire le sorprese e i voti precipitosi, quando un membro propone una clausola nuova, deve prima chiedere il permesso di presentarla — *that it be brought up* —; poi ottenere che sia letta una volta; poi una seconda volta; e da ultimo che faccia parte del *bill* — *that it be made part of the bill —;* ma in casa nostra gli è chiaro che tutto ciò non basterebbe, e che almeno su' primordi bisognerebbe opporre altri e più forti argini all'intemperanza dello zelo legislativo, e a quella continua e beata persuasione in cui molti sono, di scoprire il pelo nell'uovo, e di saper loro soli prevedere e provvedere meglio di tutti li altri insieme uniti.

10. Rinvio al Comitato. Spesso occorre rinviare il *bill* al Comitato — *to recommit a bill* — e giova sempre farlo quando al momento della terza lettura si presentino molti emendamenti; cotesto rinvio può essere pieno e assoluto, oppure circoscritto alle sole nuove proposte; e può ripetersi due, tre volte, quanto bisogna; ci furono esempi di sei e di sette *recommitments;* se

(1) May, pag. 364.

un caso simile avvenisse nel nostro Parlamento, chi desse retta a' ciarloni, cascherebbe il mondo, e sarebbe prova provata d' impotenza; laggiù avviene spesso, e tuttavia sono potentissimi.

Non sempre s' è fatto così; perchè gl' inglesi, se d' una parte sono tenacissimi delle loro antiche tradizioni quando son buone, e finchè non sia indubitabilmente dimostrato che son diventate cattive, sanno poi molto bene, data quell' incontestabile dimostrazione, riformarle; così si consegue il progresso, pur evitando i grossi guai delle rivoluzioni; il contrario appunto de' francesi, che inetti alle riforme, cadono in periodiche rivoluzioni, e sono sempre daccapo; laonde fu detto, molto giustamente, che gl' inglesi, delle loro istituzioni sociali mutano quel tanto che non si può assolutamente più conservare; mentre i francesi conservano soltanto ciò che gli è assolutamente impossibile mutare. E siccome poi dicono, modestamente, *impossible n' est pas français*, figuratevi cosa gli resta da conservare!

Non s' è, dunque, fatto sempre così: altra volta tutt' i *bills* ordinari s' inviavano, per il minuto esame delli articoli, a comitati speciali — *select committees* — le nostre commissioni; e pel Comitato generale della Camera si riserbavano solo i più importanti. Adesso invece tutt' i *bills* pubblici, cioè d' interesse generale, vanno al Comitato generale; mentre 11. Comitati speciali.

vanno a' comitati speciali tutt' i *bills* privati; e bisogna dire che l'esperienza abbia fornito delle prove ben chiare e lampanti in favore del metodo più recente, se hanno abbandonato l'antico, che parrebbe, *primâ facie*, molto più comodo e spiccio. Per altro, anche adesso, qualche volta accade, che si trovi conveniente inviare un *bill*, benchè pubblico, all'esame d'una commissione; massime se la materia ne sia molto ardua e complicata e tecnica; cotesto invio si può fare in qualunque stadio del *bill*, accordando alla commissione facoltà di chiamare testimoni e di farsi esibire documenti (1); ma ciò non ostante ci deve sempre essere, o prima o poi, il Comitato generale (2).

Anticamente il *bill* veniva trascritto calligraficamente in carta pecora — *ingrossed upon parchment* — tal quale usciva dalle mani del Comitato generale, prima della terza lettura; ma nel 1849, in conseguenza d'accordi presi tra le due Camere, cotesta pratica rimase abolita, sostituendosi le stampe in bella — *fair print* — che si trasmettono da una Camera all' altra quando il *bill* è approvato; e a tergo d'un esemplare in velino — *on vellum* — s'appone poi, a suo tempo, la formola della sanzione regia (3).

(1) *It occasionally becomes necessary to recommit a bill to a select committee.* May, pagg. 361, 362.

(2) May, pag. 362.

(3) May, pag. 363.

Venuto il giorno della terza lettura, c'è sempre, s'intende, la facoltà di proporre aggiunte, e *a fortiori,* emendamenti; ma anche qui si ripete l'avvertenza di non farne uso senza una precisa necessità e il meno che si può — *as rarely as possible* —, perchè il luogo vero di coteste cose è in Comitato; e anche qui si ripetono le precauzioni contro i voti improvvisi, sottoponendo l'approvazione d'una clausola nuova a tre letture; e se ci sono lacune — *blanks* — per somme o per tempo, dopo la seconda lettura bisogna trasfigurarsi in Comitato a riempirle; poi tornar Camera, per la terza lettura, e per aggiungere la clausola nuova al *bill.* 12. Terza lettura.

Approvata la terza lettura, lo *Speaker* propone finalmente che il progetto passi — *that this bill do pass* —; la Camera suole aderirvi senza voto formale — *it is not usual to divide upon it* —; pure s'ebbero esempi di progetti respinti anche a quell'undecima ora. Qui si approva il titolo, emendandolo se occorre; e giova notare, che per uno *Standing Order* delli 17 Novembre 1797, in ogni caso di legge temporanea, la durata del tempo doveva sempre annunciarsi nel titolo; adesso invece, per un recente *Standing Order* delli 24 Luglio 1849, la durata del tempo deve esprimersi in una clausola apposita in fine. 13. Approvazione. 14. Il titolo.

Passato il *bill,* si trasmette da una Camera all'altra mediante messaggio; e mediante messaggi vanno e 15. Trasmissione all'altra Camera.

tornano li emendamenti, e li emendamenti delli emendamenti, finchè sia stabilito l'accordo finale; se i messaggi non bastano, si ricorre alle conferenze; prima chiuse, poi libere; tutte cose delle quali s'è avuto occasione di discorrere altrove (1). Se in onta a' messaggi e alle conferenze ognuno resta del suo parere, non c'è caso, il progetto di legge gli è bell'è spacciato — *the bill must be lost* — almeno per quella sessione.

Le formole di trasmissione sono nel vecchio stile franco-normanno; quando un *bill* è passato ne' Comuni il segretaro ci scrive in cima: *Soit baillé aux seignieurs;* se i Lordi ci fanno delli emendamenti, torna a' Comuni col rescritto: *A ceste bille avesque des amendmens les seignieurs sont assentus;* se i Comuni li accettano, il segretaro scrive: *A ces amendmens les communes sont assentus;* e s'intende che se il *bill* procede in senso inverso, da' Lordi a' Comuni, le formole sono eguali, *mutatis mutandis.* Coteste lontane tradizioni, che molti, manco male, chiameranno anticaglie, vecchiumi, e peggio, come l'altre che vedremo nelle formole della sanzione regia, sono un avanzo della secolare consuetudine inglese, quando in Parlamento tutto si faceva in franco-normanno, fino a Enrico VII (2); ma servono alla dimostrazione

(1) Vedi Lib. II, Cap.° 7.

(2) *Until the latter part of the reign of Edward III all parliamentary proceedings were conducted in French . . . Since the*

d'un fatto che mal si conosce sul continente: come, cioè, l'amore alla conservazione sia, in Inghilterra, un sentimento ancora più *inglese* che *aristocratico*. Prima della grande rivoluzione, c'erano di coteste formole franco-normanne anche nelle corti di giustizia; durante la repubblica, o quello che era — *Commonwealth* — Cromwell, il Lord Protettore, diede il suo assenso a' *bills*, si capisce, in inglese; ma la Ristorazione, anche più si capisce, tornò al vecchio stile. Nel 1706, sotto la Regina Anna, i Lordi — si badi, i Lordi — passarono un *bill* « per abolire l'uso della lingua francese in Parlamento e nelle corti di giustizia » (1); ma il bill si lasciò cadere — *dropped* — nella Camera de' Comuni; nel 1731 passò in entrambe le Camere un *bill*, che divenne così legge, per l'abolizione di tutte le formole francesi nelle corti di giustizia; invece per il Parlamento si lasciarono stare, e ci durano tuttavia. Che volete? sono fatti così; e pare che si possa vivere benino anche così.

reign of Henry VII all other proceedings have been in the English language. May, pag. 373.

(1) Ecco il titolo del *bill*: *For abolishing the use of the French tongue in all proceedings in Parliament and courts of justice.*

CAPITOLO 3.°

Della Sanzione regia.

I *bills* approvati dalle due Camere stanno aspettando la sanzione regia, che è, dice Lord Hale, *il complemento e la perfezione d' una legge*, in custodia d' un ufficiale della Camera de' Lordi (1); per altro, quelli di finanza — *money bills* — in forza del privilegio, che non si dimentica mai, della Camera de' Comuni, rimangono in mano sua; e quando ce ne sono di premurosi, il Lord Cancelliere viene avvisato, affinchè provveda a una pronta sanzione regia. La quale si dà sempre in Parlamento; perchè la legge è un atto del Parlamento; e il Parlamento, secondo la retta e sapiente teoria inglese, non è una Camera, e neanche le due Camere, bensì il Re nelle Camere, essendo il Re *caput, principium et finis Parliamenti* (2); ond' è che la sua morte dissolve il Parlamento (3); ond' è che nella

(1) *The clerk of the enrolments.*
(2) *Blackstone, Commentaries*, Lib. I, Cap. 2.
(3) Tale è la teoria dottrinale e rigorosa; e tale era la pratica antica: il Parlamento, scrive Stephen a pagina 364 de' suoi Commenti sulle leggi inglesi — *New Commentaries on the Laws of*

Camera de' Lordi c' è sempre il trono, e i Lordi gli s' inchinano passando, nella supposizione costituzionale della costante presenza virtuale del Re (1). Anzi anticamente soleva, o meglio, doveva esserci di fatto: *Rex tenetur omni modo personaliter interesse parliamentum, nisi per corporalem ægritudinem detineatur;* e fu Enrico VI che con una formale dichiarazione, acconsentita da' Lordi, li autorizzò a sedere e discutere, ma forse non a deliberare validamente, in sua assenza (2). Più tardi, pel naturale e storico sviluppo del sistema parlamentare, il Re cessò di prender parte in persona alle loro deliberazioni; ma non cessò affatto d' intervenire alle sedute; e Carlo II, riprendendo, dopo la tempesta rivoluzionaria, le consuetudini de' suoi padri, entrò un giorno nella Camera de' Lordi a mezzo d' una tornata, e ito a sedere sul trono, dichiarò, come fosse sua intenzione valersi del privilegio ereditato da' suoi maggiori d' assistere alle loro deliberazioni; che dunque non dovevano punto interrompere i loro lavori; bensì continuarli, e starsene coperti — *and be covered* — (3). Nè si può

England, London, 1848 — si scioglie per la morte del Re. Adesso invece, per la pratica moderna, dura ancora sei mesi. — Vedi Lib. I, Cap. 6.

(1) *The Queen is always supposed to be present in the High Court of Parliament, by the same constitutional principle which recognises her presence in other courts.* May, pag. 330.

(2) May, pag. 330.

(3) *Andrew Marvell's Letters, pag.* 405.

dire che ci venisse inutilmente; giacchè un' altra volta, addì 26 Gennaio 1670, diede a' Lordi una solenne lavata di capo *per l' eccessivo disordine con cui ascoltavano le cause e discutevano tra loro* (1). I suoi successori, Giacomo II, Guglielmo III, e la Regina Anna, continuarono in cotest' usanza; estremamente pericolosa, a dir vero, come bene osserva il Macaulay, per la libertà del Parlamento verso l' autorità della Reggia; ma fortuna volle, che quando salì al trono il tedesco Giorgio I, egli fosse quasi uno straniero in Inghilterra; tutto immerso nella sua politica annoverese e germanica, della politica inglese, della società inglese, e perfino della lingua inglese poco o punto sapeva; si può dunque immaginarsi, anche senz' averne notizia positiva, che li uomini di Stato del suo tempo, molto abili com' erano, e *whigs* per giunta, avranno colto al volo una così favorevole occasione di fargli smettere quell' uggiosa pratica de' suoi antecessori. Giorgio II fu press' a poco lo stesso del I; e quando arrivò il III, che era tutt' il rovescio de' primi due, trovò la consuetudine contraria così profondamente radicata, ch' io non credo si sia nemmeno provato, per voglia che n' avesse, a sbarbarla. Laonde è ormai un dogma costituzionale, che il Re non intervenga in

(1) *Very great disorders, both at the hearing of causes and in debates amongst themselves.*

persona al Parlamento, se non che in gran pompa, per aprirlo, o prorogarlo; oppure, in casi rari, per dare la sua sanzione a' progetti di legge votati dalle due Camere.

Forme della Sanzione.

In casi rari; perchè adesso la pratica invalsa è cotesta: quando ci sono molti *bills* accumulati, o quando ce ne sono d'urgenti, il Lord Cancelliere chiede al Re la nomina d'una commissione, sotto il gran sigillo, per la dichiarazione del suo consenso. I Lordi Commissari, di solito tre, vanno nella Camera de' Lordi a sedere sopra un banco tra il sacco di lana e il trono; mandano l'usciere della verga nera a dire a' Comuni che si desidera il loro intervento; lo *Speaker*, alla testa de' membri presenti, entra nella Camera de' Lordi, fermandosi alla sbarra; si dà lettura della commissione regia; poi il segretaro della Corona — *the clerk of the Crown* — annuncia i titoli de' *bills;* e il segretaro della Camera de' Lordi — *the clerk of the Parliaments* — pronuncia la formula del regio assenso: *Le roy*, ovvero *La Reyne le veult*; se si tratta d'un *bill* privato la formula è: *Soit fait comme il est desiré.* Ma i *bills* di finanza — *money bills* — sono, al solito, privilegiati; si presentano dallo *Speaker*, ricevono la regia sanzione prima degli altri, e con una formula molto più gentile e benigna: *Le roy remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence,*

Rifiuto di Sanzione.

et ainsi le veult. Finalmente il rifiuto della sanzione si cela, o piuttosto si celerebbe, sotto le gentili parole: *Le Roy s'avisera;* dico, si celerebbe; giacchè è un fatto non più accaduto dal 1707 in poi, sotto la Regina Anna; nè è probabile che si rinnovi. Il rifiuto di sanzione, naturalmente, non può avvenire che per un caso molto grave; e siccome il Re non può aver un'opinione diversa da quella de' suoi ministri, questi debbono assumere, necessariamente, la responsabilità del rifiuto, o ritirarsi, lasciando il luogo ad altri disposti ad assumerla; in qualunque ipotesi, dunque, ci debbono essere innanzi alla Camera de' ministri avversi a quel *bill* che il Re non vuol sancire; costoro faranno, gli è chiaro, una vivissima opposizione al *bill,* battendosi *unguibus et rostro*, poichè si tratta, per loro, di vita o di morte; a un bisogno, messi alle strette, dichiareranno addirittura, come fece il Duca di Wellington il 1° Luglio 1844 nella Camera de' Lordi, *di non avere per anco ricevuto da Sua Maestà l'ordine d'annunciare il suo consenso al bill*, (1); che vuol dire essere decisi a rifiutarlo; allora, se la Camera cede, come cedettero in quell'occasione i Lordi, il proponente ritira il suo *bill*, per non vederlo respinto, e salvargli l'avvenire; se la Camera resiste, si è al punto del gran bivio parlamentare:

(1) May, pagg. 335-6.

o mutazione di ministero o scioglimento della Camera; e se la resistenza è nella Camera che non si scioglie, o mutazione di ministero o infornata di Pari; caso molto più grave, come si ebbe occasione di dire (1). Ecco perchè e come non ci sia stato in Inghilterra, da 150 anni, esempio di rifiuto di sanzione, nè pare ce ne voglia più essere in avvenire.

Per altro qualche volta la sanzione vien data dal Sovrano in persona; quando il Re proroga egli stesso il Parlamento, tutt'i *bills* sopraggiunti dall' ultima commissione in poi, ricevono l'assenso regio alla sua presenza; allora, dopo la lettura del titolo, il segretaro de' Lordi s'inchina al trono in segno d'interrogazione; e il Re con un leggero cenno del capo — *a gentle inclination* — acconsente. Così pure, alla sanzione di que' *bills* che provvedono alla dignità e al lustro della Reggia, come sono i *bills* per la lista civile, il Re suol intervenire in persona, quasi a dimostrazione di gratitudine sovrana. Anzi li 2 Agosto 1831 un *bill* d'appanaggio per la Regina Adelaide fu sancito, non solo dal Re Guglielmo IV in persona, ma alla presenza pure della Regina, che assisteva alla seduta da un posto cospicuo; pronunciata la formula del regio as- Sanzione data in persona.

(1) Vedi pag. 45 e segg.

senso si alzò, e fece tre riverenze — *made three curtesies* — una al Re, una a' Lordi, e l'altra a' Comuni (1).

(1) May, pag. 374 (1)

La lista civile della Regina Vittoria, compreso il reddito del Ducato di Lancaster, è di 410,000 lire sterline. *Constitutional History of England, by Erskine May*, pag. 209.

CAPITOLO 4.°
Libertà di procedura parlamentare.

Esposta così la procedura parlamentare per la formazione delle leggi, bisogna aggiungere subito, che tutte quelle forme non sono punto obbligatorie; si fondano, gli è vero, sopra una lunga consuetudine, e talora anche sopra disposizioni espresse e positive; ma ogni Camera può sempre far come vuole; nessuno ha diritto di chiedergli conto delle forme osservate o non osservate; se durante il processo parlamentare la Camera s'accorge che si sono commesse delle irregolarità, può, di certo, anzi suole ordinare, o che il *bill* venga ritirato, per riprenderlo poi nelle forme prescritte, o che rimanga annullata la parte irregolare della procedura; ma quando un *bill* è passato, ogni questione è irrevocabilmente finita. Così debb' essere; non solo per il principio sovrano dell' onnipotenza del Parlamento, il quale non riconosce in terra autorità che lo costringa; ma anche per la convenienza di mantenersi sciolto sempre da qualunque legame che gli potesse impe-

dire di provvedere subito, come che sia, a un bisogno grave e improvviso. Così, malgrado la costante regola, consuetudinaria ne' Comuni, positiva ed espressa in uno *Standing Order* ne' Lordi, che proibisce di far percorrere ad un *bill* più d'uno stadio in un giorno, si hanno esempi, anche frequenti, di *bills* proposti e approvati, non che in una Camera, in tutt'e due, in un giorno; con un'assoluta, e così appunto chiamata, sospensione di tutte le regole — *a suspension of the Standing Orders* —; e s'intende che si tratta sempre, in que' casi, di *bills* di grande importanza, altrimenti non ci sarebbe bisogno di tanta furia; eppurre si fa così, e si può fare, senz'ombra di pericolo; avvegnachè quel processo sommario, per riuscire, ha mestieri del concorso poco meno che unanime del Parlamento; un'opposizione, anche di pochissimi, in una delle due Camere, basterebbe, e colla discussione, e colle ripetute proposte d'aggiornamento, a renderlo impossibile (1). Così venne fatto agl'inglesi d'introdurre nelle loro forme parlamentari, per il male, una perpetua e insuperabile interdizione, per il bene, un'assoluta padronanza: *æterna auctoritas esto.*

Irregolarità che viziano.

Ma se le irregolarità di forma, avvenute nel processo d'un *bill* in una Camera, una volta pronunciato

(1) Vedi Libro II Cap. 3.

il voto che quel *bill passi*, non viziano punto la validità del consenso dato, non può dirsi lo stesso d'altre irregolarità, in forza delle quali sia lecito asserire essere mancato a un *bill* il vero e formale triplice consenso, del Re, de' Lordi e de' Comuni. È una questione molto ardua; nessuna corte di giustizia in Inghilterra ha mai osato sciogliere il dubbio [1], quantunque il dubbio esista da un pezzo. Nel 1450 il Parlamento fu aperto addì 29 Aprile; ne' Comuni fu presentato, non si sa bene in che giorno, un *bill*, con cui s'intimava a John Pylkington, accusato di ratto, di comparire *il dì di Pentecoste prossima;* e passò in questa forma; quando si discusse ne' Lordi, Pentecoste era passata; e siccome, in quel tempo, la data di tutt'i *bills* d'una sessione si riportava, di regola, al primo giorno della sessione, la Pentecoste indicata nel *bill* riusciva a essere appunto quella del 1450, quando Pylkington non poteva comparire poichè era passata; i Lordi emendarono dunque il *bill* mettendo: « il dì di Pentecoste che sarà nell'anno del Signore 1451 »; ma dimenticarono di rinviare a' Comuni il *bill* così emendato, ch'ebbe la sanzione regia senz'altro. Pylkington, durante la proroga del Parlamento, impugnò in giudizio la validità dell'atto;

(1) *No decision of a court of law upon this question has ever been obtained; but doubts have arisen there* May, pag. 376.

le opinioni de' tre giudici furono divise; due ritennero che mancava il triplice consenso e l'Atto era nullo, mentre Fortescue, C. J. — *Chief Justice,* come a dire giudice capo, presidente — propendeva a credere che la formula della sanzione regia dov'è detto: « i Lordi e i Comuni hanno acconsentito ecc. » non ammetta prova in contrario; e senza decidere, conchiuse, molto saviamente, pare, così: Cotesto è un Atto del Parlamento, e c'è da pensarci due volte prima d'annullare un Atto del Parlamento; il meglio, per avventura, sarebbe, aspettare la riconvocazione del Parlamento, il quale potrà chiarire la cosa; almeno allora sapremo cosa si debba fare (1). La storia finisce lì e non se ne sa altro. In casi d'errori simili, come nel 1829 per il *bill* sull'impiego de' fanciulli nelle manifatture, e ancora nel 1843 per un *bill* sulle pensioni alle vedove de' maestri di scuola in Iscozia, scoperto lo sproposito, ci si rimediò con un altro Atto del Parlamento, che dichiarava valido il primo difettoso. Finalmente ci sarebbe da raccontare un altro bel caso, bello, davvero, per il Duca di Norfolk, il quale sfuggì il patibolo, per certe irregolarità che erano nell'atto,

(1) *This is an Act of Parliament, and we will be well advised before we annul any Act made in Parliament; and, peradventure, the matter ought to wait until the next Parliament, then we can be certified by them of the certainty of the matter; but, notwithstanding, we will be advised what shall be done.*

con cui quel tigre di Enrico VIII, la vigilia della sua morte, dava la regia sanzione al *bill* di condanna, passato con furia indecente, dicono li storici, — *with indecent haste* — nelle due Camere; il mattino seguente Enrico morì, e il Duca, dopo esser rimasto nella Torre di Londra per tutto il regno d'Edoardo VI, ricuperò la libertà e il suo posto nella Camera de' Lordi all'avvenimento della Regina Maria; fu, anzi, *Lord High Steward*, che vuol dire Lord Presidente, per il giudizio contro il Duca di Northumberland (1). Se non che al nostro bisogno basta così, e ce n'è d'avanzo.

(1) La *Commissione* data da Enrico VIII sul suo letto di morte al Lord Cancelliere, con altri Lordi, per la sanzione del *bill*, aveva bensì il gran sigillo, ma la firma, invece d'essere fatta *manu propriâ*, era impressa con una stampiglia; e questa fu la causa principale di nullità: *for that allso*, dice in vecchio inglese lo statuto di riabilitazione, *the saide commissyon was not signed with his hignes hande, but with his stampe.*

CAPITOLO 5.°

I. Bilanci.

Richiesta de' fondi.

La conoscenza de' bisogni del paese, e delle somme necessarie a farci fronte, è propria del potere esecutivo; il Re, dunque, consigliato, s' intende, da' suoi ministri, fa al Parlamento l' esposizione de' bisogni, chiede l' apertura de' crediti corrispondenti — *aids, supplies* — e propone la qualità e quantità degl' introiti e delle tasse — *ways and means* — che gettino nel tesoro le somme occorrenti. Così il Re chiede il denaro, la Camera de' Comuni l' accorda, e quella de' Lordi consente — *The Crown demands money, the Commons grant it, and the Lords assent to the grant* (1) —. E i Comuni, nè votano mai denaro che non sia chiesto dalla Corona — *The Commons do not vote money unless it be required by the Crown* —; nè si permettono mai di votare una somma maggiore di quella chiesta o raccomandata dal Governo — *The grant cannot be increased* (2) —. Così li 8 Dicembre 1857 il mi-

Negazione dell' iniziativa parlamentare.

(1) May, *fifth ed.* pag. 515.
(2) May, *fifth ed.* pag. 564.

nistero aveva chiesto, in nome di Sua Maestà, che una pensione di 1000 lire — sterline, s' intende — venisse accordata a Sir Henry Havelock, sua vita naturale durante; un membro sorse a proporre che fosse riversibile sul figlio; ma il *Chairman* si rifiutò, per le regole parlamentari, di mettere a partito l' emendamento. E vuol sentire l' onorevole Depretis [1] fino a che punto arriva la precisione di quella gente, che nuota, se mi si lascia dire questa frase balzana, che nuota nello spirito costituzionale come i pesci nell' acqua? Nel 1858 erano già presentati alla Camera i bilanci di guerra e marina quando si mutò il ministero; i successori, come suol accadere, c' introdussero dell' economie; sorse il dubbio, se non si potessero proporre, in via d' emendamento, le somme maggiori chieste già da' ministri antecedenti, in nome, anche loro, di Sua Maestà; e perchè la questione sarebbe stata ardua a decidere, si pensò di troncarla, ritirando formalmente, per ordine, sempre, di Sua Maestà, i bilanci vecchi, e sostituendoci i nuovi. Di molti altri esempi si potrebbero citare, a edificazione de' miei contradditori; ma il Macchiavelli non vuole che si stravinca; mi contenterò, dunque, di notare, come a cotesta massima fondamentale della costituzione inglese non siasi mai fatta che una sola eccezione; quella per la spesa

(1) Vedi pag. 281.

della milizia, come la chiamano — *disembodied militia* — ed è, press' a poco, la nostra Guardia Nazionale. Lì, è vero, s' usò prenderne l' iniziativa da' Comuni, incaricare una Giunta di preparare il progetto della spesa relativa, e quand' era presentato alla Camera *con raccomandazione speciale del Re — the Queen's recommendation was signified* — discuterlo e votarlo. Ma anche cotesta unica eccezione d' iniziativa parlamentare, pur moderata com' era dalla raccomandazione regia, fu da ultimo trovata inopportuna e irregolare; sicchè con risoluzione 9 Febbraio 1863 venne ordinato, che anche il progetto di spesa per la milizia dovesse, d' allora in poi, presentarsi, come tutti li altri, da' ministri, sotto la loro responsabilità [1]. Per finirla con questa materia di frutto proibito, noteremo da ultimo, che le regole della Camera de' Comuni non impediscono precisamente d' esprimere, in fatto di spese e d' imposte, delle opinioni astratte, senza il permesso de' superiori, voglio dire senza la previa approvazione governativa, purchè non conducano a un voto, ossia a verun positivo risultato — *they are barren of results* —; ma opinioni di cotesta natura, appunto perchè astratte, ognuno può di leggeri immaginarsi quanto sieno viste di mal occhio in un mondo così

Opinioni astratte.

(1) May, *fifth ed.* pag. 564.

concreto, qual'è un Parlamento, e un Parlamento inglese! — *they are objectionable* —; e per la loro tendenza a sfuggire a' provvidi regolamenti è naturale che non sogliano trovarci favorevoli accoglienze — *being an evasion of wholesome rules they are discouraged as much as possible* (1).

Primi procedimenti.

Ecco ora la procedura inglese per la discussione del bilancio — *budget* —. Nel discorso d'apertura c'è sempre un paragrafo, dove il Re, dirigendosi a' Comuni, chiede, in genere, i fondi necessari alle pubbliche spese, e annuncia d'aver dato ordine per la regolare presentazione de' singoli bilanci — *the estimates* —. Fatto l'indirizzo — *address* — di risposta, la Camera decide che la parte del discorso diretta a' Comuni sia ripresa in considerazione un altro giorno; venuto il quale, si fa la proposta, — *motion* — sempre generica, d'accordare i fondi — *a supply* — a Sua Maestà; non si ammette dibattimento, nè si prende un partito sulla vera sostanza della proposta; la Camera fissa invece un giorno per sedere in Comitato — *Committee of supply* — e lì prenderla in considerazione; venuto il giorno, il Comitato acconsente alla proposta; poi ne riferisce alla Camera; perchè le deliberazioni del Comitato, malgrado ch' e' sia generale, cioè composto

(1) May, pag. 548.

dell'intera Camera, pure non sono mai definitive; la Camera, sentito il rapporto del Presidente del Comitato — *Chairman* — accoglie la proposta a voti unanimi — *nemine contradicente* —.

Presentazione de' bilanci.

Per risoluzione presa li 19 Febbraio 1821, i bilanci de' ministeri di guerra e marina — *navy, army and ordnance departments* — debbono, in tempo di pace, essere presentati non più tardi delli 15 Gennaio, se il Parlamento venne convocato prima di Natale; se venne convocato dopo — e questo è adesso il caso ordinario — vogliono essere presentati entro dieci giorni dall'apertura del Comitato generale. I bilanci pe' servizi civili — *miscellaneous estimates* — e i finanziari, si presentano un po' più tardi; e sono, di solito, l'occasione d'una gran battaglia parlamentare; perchè a quel modo che il primo ministro — *the Premier* — suol essere in Inghilterra, di nome se non di fatto, il Ministro delle finanze, così questa materia è sempre la più importante e la più discussa nella Camera de' Comuni — *The budget is regarded with greater interest, perhaps, than any other speech throughout the session* —. Del resto i servizi civili sono chiamati *miscellanei* molto impropriamente e per figura di sineddoche; in realtà si dividono in sette categorie: lavori pubblici; salari e spese d'amministrazione, o come noi si direbbe, interni; giustizia

e polizia; educazione, arti e scienze, ossia la nostra pubblica istruzione; spese per le colonie — salari de' governatori e simili spese, come loro dicono, *imperiali*, non particolari delle singole colonie; per queste ogni colonia ha il suo bilancio —; beneficenza pubblica — *Allowances and charitable Donations* —; e da ultimo i veri *miscellanei* (1).

Fondo consolidato.

Qui bisogna, per altro, notare, come a una parte considerevole dell'annua spesa sia stabilmente provveduto col fondo, che gl'inglesi chiamano consolidato — *consolidated fund* —; che vuol dire una certa somma, e cospicua, proveniente da varie tasse, e anche da altre fonti di reddito pubblico, che sono permanentemente fissate da leggi — *statutes* — con destinazione speciale e intangibile per certe spese; quali sono, la lista civile, i salari degli ambasciatori e de' giudici, e più importante di tutti, gl'interessi del debito pubblico. Quando si dice che il fondo consolidato è permanente e intangibile, s'intende sempre salva l'onnipotenza del Parlamento; il quale, difatti, ha talora portato qualche mutazione, secondo l'opportunità de' casi e de' tempi, al primitivo fondo consolidato dell'anno 27° di Giorgio III; così con legge dell'anno 17 e 18 della Regina Vittoria si trasportarono sul fondo consolidato i salari

(1) Homersham Cox, *The Institutions of the English Government*, pag. 190.

di certi giudici di Scozia, che prima non erano compresi; e se ne tolsero, invece, i salari di certi Uffizi amministrativi, che per la loro natura non ci dovevano stare (1). Bensì quel permanente e quell' intangibile vuol dire, che nella discussione annua de' bilanci il fondo consolidato non c'entra punto, e vive, se mi si permette la parola, di vita propria; di modo che a toccarlo e mutarlo ci vuole una legge formale, col pieno concorso de' tre poteri; e non basta un voto sopra un articolo del bilancio, da parte soltanto della Camera de' Comuni, sovrana poco meno che assoluta in questa materia. In somma, tutte le spese assegnate al fondo consolidato non c'è dubbio che riescono molto meglio garantite contro qualunque improvvisa ondata di pubblica opinione, che non è poi sempre così giusta come il volgo della politica crede, e come i furbi gli danno a intendere.

Committee of supply.

Al principio d'ogni Parlamento la prima operazione del Comitato generale è di eleggersi un presidente — *Chairman* — perchè all'enorme lavoro della Camera de' Comuni non potrebbero bastare le forze del solo *Speaker*. Il *Chairman* si elegge alla spiccia, come abbiamo visto eleggersi lo *Speaker* (2);

(1) Homersham Cox, *The Istitutions of the English Government*, *pagg.* 189, 190.

(2) Libro II, cap. 1.

entrambi ricevono un onorario, perchè è un ufficio molto faticoso, e in Inghilterra ogni fatica si suol compensare; entrambi stanno in carica per tutta la durata del Parlamento; ma se per l'elezione del *Chairman* non c'è l'unanimità nel Comitato generale, allora l'elezione si fa dalla Camera (1).

Non appena i bilanci sono stampati e distribuiti cominciano le sedute del Comitato; interviene il ministro del bilancio in discussione, e si votano le singole categorie. Al fine d'ogni seduta il *Chairman* sottomette all'approvazione della Camera le deliberazioni prese. Rapporto alla Camera.

Quando la Camera ha accordato i primi crediti per le spese, si fissa un giorno per adunarsi in Comitato, come dicono, di Vie e Mezzi — *Committee of Ways and Means* —; nè il lettore si lasci punto confondere; gli parranno forme complicate, per la novità de' suoni; ma in fatto le troverà semplicissime; il Comitato *of supply* vota le spese, cioè i bilanci passivi; il Comitato *of ways and means* vota l'entrate, cioè il bilancio attivo; uno scava la fossa, l'altro la riempie di mano in mano; come vede, non sono poi misteri eleusini. Committee of Ways and means.

È dottrina costituzionale antichissima, che in Parlamento la discussione de' bisogni del paese, o secondo la fraseologia inglese, il far ragione delle Diritto di previe interpellanze.

(1) May, *fifth ed.* pag. 551.

pubbliche lagnanze — *the redress of grievances* — debba precedere qualunque concessione di fondi — *the granting of supplies* —; cotesta massima la s' inventò, per sostenerla poi con inflessibile pertinacia attraverso i secoli, come il solo modo effettivo di strappare alla gelosa autorità di chi comandava le concessioni necessarie all' onesta libertà di chi era bensì disposto a obbedire, ma non a servire. Siccome, per altro, l'onesta libertà, a questi lumi di luna, la si può ormai ritenere conquistata irrevocabilmente, così a quella massima non è più necessario ricorrere; pur ne rimane la rimembranza in una consuetudine della Camera de' Comuni, di permettere che ne' giorni fissati per le sedute di finanza, e sogliono essere Lunedì, Mercoledì e Venerdì, alla proposta « che lo *Speaker* lasci il seggio » perchè la Camera si trasformi in Comitato, sia lecito opporre, in via d' emendamento, che il ministero debba prima dar conto d' una o d'altra questione di politica interna o esterna; è un fatto che accade più frequentemente il Venerdì, forse perchè precede due giorni di vacanza, e chi ha tempo non aspetta tempo; ma ne sogliono derivare delle chiacchere lunghe e scucite, e il più delle volte inutili, anche in quella Camera de' Comuni, dove c' è pur tant' abitudine di disciplina e d' operosità; per noi sarebbe una pratica funesta.

Giova, invece, sapere, perchè può darsi benissimo che il caso si presenti anche da noi, come s' usi talvolta, in Inghilterra, quando ci sia urgenza, votare una parte delle somme chieste, in via quasi d' acconto — *on account* — riserbandosi di provvedere, più tardi, al resto. Così nel 1841, perchè si capiva che il Parlamento sarebbe sciolto quanto prima, si accordò una sola metà delle spese chieste ne' bilanci, e il Parlamento nuovo ebbe poi a ripianare il vuoto; nel 50 si concessero somme in acconto prima delle solite vacanze di Pasqua, e le partite si saldarono dopo; nel 57, anche allora in vista d' un prossimo scioglimento, si votarono le spese per soli quattro mesi; ci sono altri esempi del 58 e del 59; e più curioso di tutti, quello del 56, al tempo della guerra di Crimea, quando si votarono per soli quattro mesi i bilanci sul piede di guerra, nella speranza d' una vicina pace; venuta la quale, si consultarono i precedenti del 1814, e conformemente a quanto si era fatto allora, vennero presentate delle appendici — *statements* — a rettificazione de' bilanci originali (1).

Quando una discussione in Comitato si protrae al punto da non si poter chiudere in quella tornata, il Comitato non può *aggiornarsi* da sè, ossia prorogarsi a un altro giorno; deve il *Chairman* rife- Aggiornamenti.

(1) May, *fifth ed.* pagg. 567, 568.

rirne alla Camera — *to report progress* — e chiedere facoltà d' adunarsi un' altra volta. Quando, invece, la tornata si chiude con un voto, allora il *Chairman* dee riferire alla Camera le deliberazioni prese perchè le approvi; cotesto rapporto, per altro, vuol esser fatto, tranne il caso di straordinaria urgenza, un altro giorno; e la ragione della regola è, si capisce, di dar tempo alla riflessione, e se occorre, anche all' opposizione. E l' applicano con tanto rigore cotesta regola, che li 10 Maggio 1860, avendo la Camera permesso che il *Chairman* del Comitato — Camera e Comitato generale, il lettore se ne ricorda benissimo, sono poi, in fondo, una stessa cosa, cioè le stesse persone, il più delle volte pochissime, sopratutto alla fine d'una lunga seduta di Comitato tutta piena d'aridi affari e di noiose cifre, colla sola differenza d' essere presiedute da un *Chairman* anzichè da uno *Speaker* — or dunque, avendo la Camera permesso che il *Chairman* riferisse lì per lì una certa risoluzione di finanza, della cui approvazione c' era bisogno per passare all' esame d' un progetto di legge che veniva subito dopo nel rimanente ordine del giorno, la regolarità di cotesto procedimento venne contestata nella bella prima seduta successiva; fu riconosciuto che il motivo d' urgenza non era sufficiente — *without urgent occasion* — e, malgrado il fatto compiuto, riescì deciso doversi

Rapporto alla Camera.

avere per nulla quella diberazione così presa — *be null and void* — e ricominciare daccapo (1).

Procedura successiva nella Camera.

Non appena il *Chairman* ha riferito una risoluzione del Comitato, lo *Speaker* ne dà, senz'altro, una prima lettura; poi annuncia che passa a darne una seconda lettura; questo è il momento, per chi vuol fare opposizione, di proporre emendamenti di massima; fatta la seconda lettura, lo *Speaker* annuncia che la mette a partito; allora si possono ancora opporre emendamenti, ma soltanto di cifra, e sempre per una cifra minore: chi volesse una cifra maggiore deve proporre il rinvio al Comitato, perchè a lui solo appartiene l'iniziativa d'ogni voto di spesa (2). Di mano in mano che restano approvate le risoluzioni del Comitato *of ways and means* — bilancio attivo — la Camera ordina che sieno presentati i progetti di legge necessari alla loro pratica attuazione, e ne dà l'incarico a una Giunta *ad hoc;* invece trattandosi di voti di spesa, di crediti aperti, in somma di bilancio passivo — *Committee of supply* — le risoluzioni si tengono in serbo, per inserirle poi, tutte insieme, nel famoso *Appropriation Bill,* che è l'ultimo atto d'ogni sessione, arma poderosa in mano degli antichi Parlamenti, insieme a quell'altra de' *Mutiny Acts,* per

(1) May, *fifth ed.* pag. 569

(2) May, *fifth ed.* pag. 570.

la conquista e la conservazione della propria autorità e delle libertà popolari.

Mutiny Acts. In Inghilterra, da' tempi più remoti fino a Carlo I, non ci furono mai, *costituzionalmente*, truppe stanziali. Anche dopo la conquista di Guglielmo normanno, non c'erano altre forze militari che le feudali, oltre i *posse comitatus*, specie di guardie nazionali per l'ordine interno e la difesa del territorio in caso di straniere invasioni. Spesso i Re ebbero truppe assoldate — *soldati* — indigene o straniere, per le loro guerre contro i baroni; ma le pagavano di suo, senza concorso del Parlamento. La gran guerra civile, al tempo di Carlo I e di Cromwell, oltre all'avere abituato il paese all'idea e alla vista di truppe permanenti, creò pure una classe numerosa di persone alle quali non rimaneva più alcun mestiere possibile fuori dell'armi; per questo, e per le ragioni politiche che sarebbe tanto lungo il dire quanto è facile l'immaginare, Carlo II ebbe facoltà, dopo la ristorazione, di tenere truppe stanziali col concorso del Parlamento; e alcuni vecchi corpi dell'attuale esercito inglese, come i reggimenti delle Guardie, di lì traggono l'origine prima. Ma avvenuta poi la mirabile e definitiva rivoluzione del 1688, saliti al trono Guglielmo d'Orange e Maria, sùbito si provvide a ridurre a forme costituzionali la questione dell'esercito permanente.

Una delle prime leggi votate fu quella de' diritti nazionali — *Bill of rights* — poco felicemente imitata, un secolo dopo, in Francia, nella famosa dichiarazione *des droits de l'homme.* Là fu detto, che il levare o mantenere nel regno un esercito stanziale, in tempo di pace, senza il consenso del Parlamento, è atto illegale (1). Poi si votò una legge, che si può dire il primo *Mutiny Act,* col seguente titolo: Legge per punire ufficiali o soldati rei d'ammutinamento — *mutiny* — o di diserzione dal servizio delle Loro Maestà (2); è, in ultima analisi, un codice marziale, dove sono definiti i delitti, e applicate le pene, secondo le necessità della disciplina militare, sottraendo il reo dal giudizio costituzionale de' giurati o de' suoi pari, prescritto dalla *Magna Charta.*

Cotesta legge, dov'è espresso il numero de' soldati e marinai concessi, non dura che un anno e ha perciò bisogno di continua rinnovazione; riuscendo così efficacissima garanzia d' una regolare annua convocazione del Parlamento, senza di che l'esercito e la flotta — poichè le leggi propriamente son due — si scioglierebbero a un tratto.

(1) *The raising, or keeping a standing army within the Kingdom in time of peace, unless it be with consent of Parliament, is against law.*

(2) *An Act for punishing officers or soldiers who shall mutiny or desert their Majesties' service.*

Sul principio la rinnovazione de' *Mutiny Acts* non si potè mai fare senza vivo contrasto in Parlamento; tanto che, nel 1697, Guglielmo, rimasto, per la morte di sua moglie, Re solo, si vide ridotto l'esercito a 10,000 uomini; e perchè troppo gli cuoceva il dover congedar le sue Guardie, venute con lui d'Olanda, mandò un messaggio alla Camera, dichiarandosi rassegnato a farlo, *a meno che la Camera, per un riguardo a lui, e per fargli cosa grata, non fosse disposta a trovar modo di lasciarle continuare in servizio*; malgrado queste gentili parole e preghiere, la Camera, con rispettosa fermezza, rispose, non poter dare il suo consenso *senza violare quella Costituzione che Vostra Maestà è appunto venuta a ristorare e mantenere* (1). Ma coll'andare del tempo l'opposizione sparì, e il *Mutiny Act*, da un pezzo, per la marina è divenuto permanente, e per l'esercito si rinnova in una forma costante, mutandosi solamente, d'anno in anno, la cifra degli uomini concessi.

Appropriation Bill.

L' Appropriation Bill è una deliberazione del Parlamento, una vera legge, colla quale, ricapitolando tutte l'imposte votate e tutte le categorie, come noi diciamo, del bilancio attivo, le si *appropriano*, che vuol dire si assegnano, si applicano, si destinano

(1) Homersham Cox, *The Institutions of the English Government*, 1863, pag. 704.

a tutte le spese approvate, ossia a tutte le categorie del bilancio passivo; di guisa che i fondi votati per certe spese, verbigrazia di lavori pubblici, non possano adoperarsi per altre, come sarebbe d'esercito o d'armata, contro la volontà della Camera (1). Senza ricorrere a tempi troppo lontani, nè agli esempi d'appropriazione nel 1320 sotto Edoardo III, o nel 1382 sotto Riccardo II, egli è un fatto storico universalmente ammesso, che l'applicazione di cotesto principio costituzionale, in forma di sistema costante ed efficace, ha cominciato colla Ristorazione di Carlo II. Lunga troppo, e troppo esotica al campo del nostro lavoro, sarebbe un'esposizione storica delle numerose battaglie parlamentari combattute su questo terreno; basti citare, come una delle più celebri, quella del 1784, al tempo di Giorgio III e del suo gran ministro il Pitt, quando l'opposizione, capitanata da Fox, trovandosi in maggioranza, per effetto di complicate combinazioni di parti, nella Camera, ma temendo d'essere in minoranza, come il fatto provò poi, nel paese, voleva impedire lo scioglimento ond'era minacciata la Camera, e l'ultimo giudizio della nazione nell'elezioni generali. Allora il Fox ottenne che fosse votata una risoluzione, colla quale si dichiarava atto illegale e cri- Cenni storici.

(1) La formola precisa dell'appropriazione è questa: *That the said aids and supplies shall not be issued or applied to any use, intent or purpose, other than those before-mentioned.*

minoso — *a high crime and misdemeanor* — qualunque spesa di pubblico denaro non appropriato dal parlamento sciolto o prorogato (1). Voglio per altro aggiungere, che siccome, in fondo, l'Opposizione aveva il torto, o almeno agiva faziosamente come se l'avesse, e il Pitt, invece, aveva dalla sua la pubblica opinione, così lo scioglimento ebbe luogo, le spese assolutamente necessarie furono dal ministro fatte anche senza l'*Appropriation Bill*, e l'elezioni generali, lasciando fuori del Parlamento censessanta e più membri dell'Opposizione, diedero al Pitt una maggioranza strepitosa — *he could scarcely reckon his majorities* —; la quale, ben lungi dal metterlo in accusa, gli votò i bilanci passati e i presenti, e gli avrebbe votato, credo, anche i futuri. Anzi, poichè siamo in reminiscenze storiche, mi si lasci notare, a cotesto proposito, un fatto curioso di Carlo II, che si legge nella Vita del Conte di Clarendon, e che fa quasi riscontro a quell'altro di Carlo I, quando impedì, come s'è accennato altrove, con un editto *ne exeat regno*, l'emigrazione in America d'Oliviero Cromwell, che già era a bordo. Or dunque Carlo II aveva contratto, durante l'esilio, de' grossi debiti; i banchieri, manco male, premevano per essere pagati, e aspettavano ansiosamente

(1) *Constitutional History of England*, by Erskine May, 1863 1 vol. pag. 64.

che il Parlamento votasse certi fondi per saltargli addosso; allora il Re diede segreto incarico a Sir George Downing, un impiegato dello Scacchiere, d' introdurre nel *bill* una clausola d' appropriazione, e così poter dire a' banchieri: *non possumus*. Il Conte di Clarendon e li altri ministri, gelosi dell' autorità regia, e ignari della furberia del Re — bel furbo davvero! — si erano vigorosamente opposti a quella clausola, finchè Carlo II non li fece avvertiti come la ci fosse stata messa per ordine suo; allora passò; ma allora cominciò pure l' ostinato e doloroso sistema dell' *Appropriation Bill*, a cui si deve in gran parte la sempre crescente preponderanza della Camera de' Comuni nel governo della cosa pubblica. Sa Dio se quel Re sciagurato s' è pentito così cordialmente degli altri suoi peccati, che furono molti, come di questo.

Le spese non debbono mai, per formale risoluzione della Camera addì 30 Marzo 1849, espressamente acconsentita dal Governo, cioè da' Lordi della Tesoreria, oltrepassare, ciascuna nella propria categoria, i crediti aperti; e una Giunta di nove membri, detta Giunta de' conti — *Committee of public accounts* — viene eletta, ad ogni sessione, dalla Camera, coll' incarico d' un costante esame della contabilità per accertarsi di cotesto regolare andamento (1). Sol- Crediti impreteribili.

(1) May, *fifth ed.* pag. 576.

tanto pe' bilanci di guerra e marina c'è una clausola nell' *Appropriation Bill*, che autorizza li storni tra le varie categorie, purchè le colonne d' Ercole della cifra totale sieno rispettate (1).

Distinzione di competenza.

Vuolsi, da ultimo, notare, piuttosto per amore d' esattezza che per una vera importanza della distinzione, come la speciale competenza del Comitato *of ways and means* sia ristretta alle sole tasse che si discutono e votano d' anno in anno; invece quelle tasse permanenti che formano il fondo consolidato, del quale s'è detto poco sopra, cadono nella più generale competenza de' Comitati dell' intera Camera. Così il dazio di dogana sugli zuccheri, ch' era sempre stato annuale, era anche sempre votato nel *Committee of ways and means;* nel 1846 si volle stabilire una scala di diritti differenziali, mobile per vari anni, tra li zuccheri di origine diversa; perciò il dazio fu reso permanente ed entrò nel fondo consolidato; ond' è, che allorquando si volle, nel 48, riformare quella scala, la riforma non si fece più in Comitato *of ways and means*, bensì in un Comitato generale; e Lord John Russell, maestro in coteste materie, dimostrò a M.r Gibson così doversi procedere e non altrimenti (2).

(1) May, *fifth ed.* pag 575.
(2) Ibid. pag. 579.

CAPITOLO 6.°

Delle Petizioni.

Lasciando stare qualunque esposizione storica dell'origine, in Inghilterra, del diritto di petizione, che si fonda sull'art. 29 della Magna Charta di Re Giovanni: « *Nulli negabimus aut differebimus rectum vel justitiam* », noteremo qui soltanto, che mentre oggidì s'iniziano in Parlamento, mediante petizione, i soli *bills* privati, ossia quelli che si riferiscono a interessi particolari, vuoi di singoli cittadini, vuoi di provincie o contee, vuoi di private società come strade ferrate, navigazione, banche, e cento simili cose, una volta, invece, la forma della petizione era comune anche a' pubblici, ossia quelli che si riferiscono propriamente al governo del paese; e allora *l'umile petente* era la stessa Camera de' Comuni, che invocava il consenso regio con coteste curiose parole in vecchio franco-normanno: *Vos poveres communes prient et supplient, pur Dieu et en œuvre de charité*. Le petizioni, così presentate al Re, venivano registrate ne' Ruoli del Parlamento — *Parliament Rolls* — insieme alla risposta regia: e dal Antiche forme.

loro contesto si cavava poi da' giudici e consiglieri legali della Corona, con comodo, quando il Parlamento non era più radunato, il tenore e la forma precisa delle leggi, o come loro dicono, degli statuti. Ci vuol poco, per altro, a capire che ampio adito rimanesse così aperto agli abusi, e come fosse facile far dire agli statuti cose molto diverse da quelle chieste nelle petizioni e promesse nelle risposte. Allora i Comuni ottennero, prima, da Enrico IV.°, il diritto d'intervenire alla registrazione; poi, da Enrico V.°, il diritto d'assentire al preciso tenore degli statuti; e finalmente, da Enrico VI.° — anno 1444 — che i *bills* fossero presentati in Parlamento addirittura nella loro forma finale: *Nostre Seignur le Roi del advys et assent de les Seignurs Espirituelx et Temporelx et les Communes esteantz en le dit Parlement et par auctorite de mesme le Parlement, fist ordeigner et establier* (1); la quale è, in fin de' conti, tradotta in inglese, la forma attuale.

In origine le petizioni si presentavano unicamente per ottenere dall'Alta Corte del Parlamento — *High Court of Parliament* — giustizia in casi particolari — *for the redress of some specific grievances* — a' quali non provvedeva la legge comune;

(1) Homersham Cox, *The Institutions of the English Government*, 1863, pag. 18.

ma coll' andare del tempo, e grazie al progresso della legislazione, i tribunali d' equità — *courts of equity* — a poco a poco surrogarono il Parlamento in cotesta sua giurisdizione riparatrice — *remedial* — e allora le petizioni si ridussero a invocare provvedimenti legislativi di quella natura privata che s' accennava poc' anzi — *private bills* —; finalmente ne' tempi moderni, dalla seconda rivoluzione in poi — 1688 —, s' introdusse, e andò sempre crescendo, la pratica di presentare petizioni per influire sull' andamento della cosa pubblica e sull' indirizzo della politica interna ed esterna (1).

Forma delle petizioni

Quanto alle forme delle petizioni, lasciando stare le inutili per noi, come quelle, molto ossequiose, dell' intitolazione e della chiusa, dobbiamo accennare, come il Parlamento non accetti mai una petizione che non si riassuma, concludendo, in una formale e precisa preghiera — *prayer* —, quella che i giuristi dicono il *petito;* altrimenti sarebbero, invece di petizioni, indirizzi, dichiarazioni, rimostranze; e non se ne vuole. Debbono essere manoscritte, senze cancellature nè interlineazioni; stampate o litografate si respingono; se non sono in inglese hanno a essere accompagnate d' una traduzione dichiarata fedele dal membro che le presenta; e una, almeno, delle firme debb' essere apposta sul medesimo

(1) May, *fifth ed.* pag. 505.

foglio. Le firme si vogliono originali; e scritte sulla carta stessa, non incollate poi o altrimenti sovrapposte. Non è permessa nessuna firma in nome altrui, tranne il caso di provata incapacità per causa di malattia — *by sickness* —; donde ne viene, che se il presidente d'una pubblica radunanza — *meeting* — firma una petizione a nome di tutti gl' intervenuti, il Parlamento non l'accetta se non come l'espressione d'un desiderio individuale; rimanendo così, molto saviamente, escluse tutte le nostre firme, che non sono firme, di persone analfabete; le quali, di solito, non sanno verbo di tutto quanto s'usa chiedere al Parlamento, in nome loro, da qualche dozzina di mestatori e d'impresari politici. E siccome non è a dire che tutti i nostri spropositi non li abbiano fatti anche gl' inglesi, e il loro grande vantaggio consiste unicamente nell'averli corretti da un pezzo, così con risoluzione della Camera de' Comuni, in data 2 Giugno 1774, qualunque firma falsa venne dichiarata *violazione di privilegio altamente biasimevole;* e non sono rari li esempi di severe punizioni (1).

Sostanza delle petizioni.

Il linguaggio delle petizioni vuol essere temperato e rispettoso, così verso il Parlamento, che vuol dire il Re e le due Camere, come verso le corti di giustizia e qualunque autorità costituita; ma poi,

(1) May, *fifth ed.* pag. 508.

salve coteste regole di creanza, è concessa amplissima libertà; e addì 28 Marzo 1848 — il 48 fu anno di febbre, anche in Inghilterra — venne presentata e letta alla Camera de' Comuni una petizione, che chiedeva l'abolizione della Camera de' Lordi, niente meno; fu proposto di respingerla, senz' altro, come incostituzionale; ma perch' era scritta rispettosamente — *respectfully worded* — ne venne, da ultimo, permesso il deposito sul tavolo presidenziale; s' intende ch'è morta lì.

Non è lecito alludere, in una petizione, a cose dette ne' dibattimenti; nè, per conseguenza, a proposte che un membro abbia dichiarato di voler fare; e ciò in ossequio, senza dubbio, di quel vecchio principio costituzionale inglese, che non ammette pubblicità ufficiale delle discussioni parlamentari; ma se d' una proposta — *motion* — ne fu data notizia formale alla Camera, e però venne stampata in que' foglietti quotidiani di che abbiamo fatto cenno (1), dove sono registrate le deliberazioni prese, *res gestæ,* allora ci si può alludere in una petizione, perchè s' intende che fu pubblicata ufficialmente.

Qualunque petizione — anche qui si ribadisce il chiodo famoso del quale s' è già parlato più volte (2) — qualunque petizione che importi, direttamente o

(1) Lib. II, Cap. 3.
(2) Lib. III, Cap. 2 e 5.

indirettamente, una pubblica spesa, o l'abbandono d'un introito fiscale, non è ricevuta senza una speciale raccomandazione del Governo — *will only be received if recommended by the Crown* (1) —; e sono così rigorosi, da comprendere in questa categoria anche petizioni chiedenti compensi o indennità per danni sofferti; si permette soltanto di presentarle, non raccomandate a quel modo, allorchè si prega d'introdurre in un *bill*, tuttavia pendente, una qualche clausola, a compenso de' danni che in forza dello stesso *bill* paiono contingenti, o sono temuti.

Presentazione alla Camera.

Le petizioni debbono sempre essere indirizzate a un membro che le presenti; soltanto il municipio — *corporation* — di Londra e quello di Dublino hanno il privilegio di presentarle direttamente, alla sbarra — *at the bar* — mediante deputazione. Trasmesse sotto fascia godono la franchigia postale. È obbligo di chi le presenta leggerle prima, per accertarsi che non ci sia violazione delle regole parlamentari; se al momento della presentazione c'è chi avverta una qualche irregolarità, il membro, invece di farne il deposito sul tavolo presidenziale, rimanda la petizione a' firmatari; se l'irregolarità si scopre più tardi, allora, secondo la gravità del caso, o si ommette soltanto di farne menzione nel

(1) May, *fifth ed.* pag 509.

foglietto del giorno, o si delibera formalmente di respingerla. — Merita poi d'essere notato, come sia permesso a un membro di farsi egli stesso petente, purchè affidi a un collega l'ufficio della presentazione (1).

Nella Camera de' Lordi, dove poche sono le petizioni, chi ne presenta una può farci sù i suoi commenti, a cui altri può rispondere, sicchè ne derivi anche una discussione; ma nell'altra Camera, dove son tante, da 10 a 20 mila ogn'anno, coteste discussioni riuscivano così frequenti e così importune, che nel 1842 s'è pur dovuto provvedervi con appositi *standing orders*, o come noi si direbbe, articoli di regolamento. Chi presenta una petizione deve contentarsi di leggerne *la preghiera*, accennare il numero delle firme, e deporla sul tavolo; il presidente ne fa dare lettura dal segretaro — *clerk* — se c'è chi la desideri, ma non permette veruna discussione, tranne in caso d'urgente necessità, o di spiegazioni personali d'un membro accusato, o, molto più, d'una violazione di privilegio; fuori di questi casi il presidente ordina, senz'altro, che sia trasmessa al Comitato delle Petizioni, del quale parleremo or ora. Da ultimo venne statuito, che si potessero ricevere petizioni contro un *bill* pendente di tassazione; mentre l'uso precedente era stato di rifiutarle,

(1) May, *fifth ed.* pag. 512.

sempre in omaggio a quel principio inconcusso, di non ammettere mai domande a danno del pubblico tesoro, senza una raccomandazione del Governo, che qui rimaneva necessariamente esclusa dalla stessa natura della cosa.

Comitato delle petizioni.

Di regola tutte le petizioni vengono trasmesse, come del resto s' usa anche noi, al relativo Comitato. Per altro un membro può, quando la petizione che presenta si riferisca ad una proposta — *motion* — ch' egli vuol fare a suo tempo, e della quale ha dato notizia formale alla Camera, può, dico, chiederne la stampa immediata e la distribuzione; e si suol accordare senza contrasto; fu anzi accordata, in rari casi, anche per petizioni presentate in una sessione antecedente (1). Ma di regola, ripeto, vanno al Comitato; il quale ha l' incarico d' analizzarle, classificarle, e se crede, ordinarne la stampa. Cotesto Comitato — anche qui c' è molto da imparare per noi che trattiamo tutta questa materia delle petizioni come vien viene, senz' ordine e senza costrutto — presenta due volte alla settimana un rapporto stampato alla Camera, nel quale espone, in opportune categorie, il soggetto d' ogni petizione, il nome del membro che l' ha patrocinata, il numero delle firme, e il numero totale delle petizioni che si riferiscono a un medesimo oggetto; in appendice al rapporto

(1) May, *fifth ed.* pag. 517.

si trovano stampate in esteso tutte le petizioni importanti, le quali diventano così accessibili al pubblico con lievissima spesa. Qualche volta, per altro, il Comitato ne ordina la stampa ad uso esclusivo della Camera [1].

Nessuno può toccare una petizione regolarmente deposta — *it is irregular for any member to remove it* —; vuol dire che è un fatto soggetto a censura, e a un bisogno, a punizione.

(1) May, *fifth ed.* pag. 517.

CAPITOLO 7.°
Documenti parlamentari.

Richieste di documenti.

Il Parlamento, si capisce, ha molto frequente bisogno di richiedere documenti; e anche qui ci sono le sue regole di ragione tradotte in usi e consuetudini. Finchè si tratti di finanze, di commercio, d' istruzione, e simili materie, sieno poi di generale o di locale interesse, il Parlamento ha il potere d'ordinarne lui direttamente l'esibizione; ma quando s' entri in materie che toccano all' esercizio della regia prerogativa, allora bisogna farne domanda alla Corona mediante indirizzi — *addresses* —. La distinzione, importantissima in teoria costituzionale, come quella che serve a mantenere inviolate le attribuzioni de' due grandi poteri dello Stato, in pratica riesce spesso sottile e non punto facile a cogliersi. La massima fondamentale, in Inghilterra, è questa: tutt' i documenti che debbono compilarsi da Uffizi dipendenti dalla Tesoreria, come là dicono — *the Treasury* — e noi si direbbe, dal Ministero delle Finanze.... Perchè qui c' è un fatto curioso, che merita d' esser chiarito, anche a costo d' una

lunga parentesi. Certi ministeri, o per la loro speciale importanza, o perchè richiedono una più sicura e gelosa custodia delle tradizioni amministrative, o per entrambi questi motivi combinati, gl' inglesi li hanno messi, secondo la parola tecnica, *in commissione;* vuol dire che un titolare di quel ministero propriamente non c' è; c' è un corpo collettivo che amministra quel dipartimento, e il suo capo fa parte del Gabinetto. Così non c' è in Inghilterra un ministro della marina; c' è in sua vece l'Ammiragliato, i cui membri si chiamano i Lordi dell' Ammiragliato; il primo Lord rappresenta nel Governo l' amministazione della marina, ed è lui che ne risponde al cospetto del Parlamento. Così per le finanze; c' è la Tesoreria, e anche qui i Lordi della Tesoreria; il primo Lord suol essere il principale ministro, il capo del Gabinetto — *the Premier* —, da non confondersi però col presidente del Consiglio, che là è un' altra persona; così oggi che scrivo, il *Premier* è Lord Palmerston, primo Lord della Tesoreria, e il Presidente del Consiglio è Lord Granville. Ma siccome il *Premier* può essere un Pari, membro della Camera de' Lordi, qual' era, prima di Lord Palmerston, Lord Derby; e siccome le finanze vogliono essere rappresentate, quasi direi amministrate, nella Camera de' Comuni; così c' è nel Gabinetto un altro personaggio importantissimo, capo, anche lui,

d' un corpo collettivo, mezzo amministrativo e mezzo giudiziario, la Corte dello Scacchiere. I membri di questo corpo — in lingua dotta, dotta! *Scaccarium*, e in vecchio normanno *Eschekere* — non si chiamano Lordi, come nella Tesoreria, bensì Baroni; *Barones Scaccarii; Barones dicuntur quod olim essent e majoribus Baronibus regni* (1); sono cinque, un Barone Capo, e quattro Baroni minori — *puisne*, il *puîné* de' francesi, cadetto, giovine —. Quando la Corte dello Scacchiere siede come tribunale, n'è presidente il Barone Capo; ma quando siede come Uffizio amministrativo, o meglio camerale — *Court of Revenue* — allora il suo capo è il Cancelliere dello Scacchiere, che fa parte, e *pars magna*, del Ministero, che è sempre membro della Camera de' Comuni, e che in fondo è poi il vero ministro delle Finanze, quello che presenta e discute i bilanci, e che mantiene la rigorosa applicazione de' crediti aperti alle spese votate — *appropriation of grants* —. La Tesoreria emette i mandati di spesa; lo Scacchiere li esamina; e se li trova conformi alle categorie del bilancio, cioè all'*Appropriation Act*, li approva (2).

(1) *Homersham Cox, The Institutions of the English Government*, 1863, pag. 525.

(2) *The modern Exchequer has the office of keeping public money in the custody appointed by the Legislature, and of seeing that none of it is issued illegally. The Treasury has the duty of issuing*

Adesso torniamo a bomba.

La massima fondamentale per la richiesta de' documenti è dunque cotesta: tutt' i documenti che si riferiscono a finanze, e tutti quelli che debbono compilarsi da Uffizi dipendenti dalla Tesoreria, o da Uffizi costituiti e regolati da legge — *statute* — si richiedono, con ordine diretto, dalla Camera; quando invece i documenti debbono uscire da Uffizi dipendenti da' Segretari di Stato, ossia da' Ministri, allora si chiedono con indirizzo alla Corona (1). È impossibile immaginare una più sapiente e costituzionale distinzione; e come si capisce che è frutto di lunga esperienza! Qui veramente si dà a Cesare ciò ch' è di Cesare, e al Parlamento quello ch' è suo; li Uffizi fondati per legge cadono nel potere legislativo e gli debbono ubbidire; quelli fondati per autorità regia sono del potere esecutivo, e non ricevono ordini che da lui.

Quando i documenti debbono provenire dall' altra Camera si chiedono mediante messaggio.

I documenti richiesti vogliono essere d' un ca- Natura de' documenti.

directions to the Exchequer for payments and disbursements of public money; and the Exchequer, which exercises an independent control of the issues, authorizes such payments, if satisfied that they are lawful. Homersham Cox, The Institutions of the English Government, 1863, pag. 680.

(1) I Segretari di Stato non sono, propriamente, che cinque: Affari interni — *Home affairs* — Affari esteri — *Foreign affairs* — Guerra — *War* — Colonie — *the Colonies* — e l'India.

rattere pubblico e ufficiale, non privato e confidenziale; e si rispettano tanto le prerogative dell'altro potere, che di regola, e tranne circostanze particolari, come pel caso del *Cagliari* nel 1858, sono ritenute private e confidenziali anche le opinioni de' consiglieri legali della Corona in materie diplomatiche o politiche (1).

Documenti in ritardo.

Se il documento richiesto non è presentato entro un tempo ragionevole, la Camera ordina che si presenti subito — *forthwith* —; se non arriva, si chiama alla barra l'ufficiale negligente per esservi redarguito, e a un bisogno anche punito (2).

Giunta per la stampa.

Per la stampa de' documenti si elegge, al principio d'ogni sessione, una Giunta, incaricata « d'assistere il Presidente in tutto quanto concerne li « stampati della Camera, con quella scelta e in « quell'ordine che gli parrà conveniente ». Li stampati de' Lordi si distribuiscono gratuitamente, per cortesia, a qualunque membro de' Comuni che ne faccia domanda; e sopra ordine d'un Pari a qualunque privato. I Comuni hanno adottato il principio della vendita, al modico prezzo d'un mezzo *penny* — 5 cent.[1] — al foglio, come il miglior modo di distribuzione al pubblico; a meno che, s'intende, la Giunta non abbia motivi per ordinare

Stampati.

(1) May, *fifth ed.* pag. 521.
(2) May, *fifth ed.* pag. 522.

la stampa di certi documenti a uso esclusivo della Camera. I membri del Parlamento godono la franchigia postale per la spedizione di tutti li stampati parlamentari, mettendoli in buste preparate *ad hoc*, sulle quali scrivono il proprio nome (1). Finalmente la Giunta del 1841, riguardo alle richieste e alla stampa di documenti statistici, ha dato degli opportuni consigli, che si trovano esattamente registrati, al solito, dal nostro Autore (2), e che si potrebbero, per avventura, utilmente adottare anche da noi.

Franchigia postale.

(1) May, *fifth ed.* pag. 526.
(2) Pagg. 527, 528 della quinta edizione.

CONCLUSIONE

Finisco per finire, scriveva il Conte Balbo (1), non perchè sia terminata la materia; molte, anzi troppe cose ci sarebbero ancora a dire; se non che la discrezione è pure una bella virtù; e poi, m'è capitato, strada facendo, un colpo di vera fortuna. Lo spettacolo doloroso al quale ci toccò d'assistere in alcune sedute della Camera, nel Luglio del 64, allorquando nella foga d'un sentimento morale, andarono dimenticate, checchè ne paia a un illustre scrittore, le condizioni essenziali d'ogni giusto giudizio, voglio dire la comparsa de' testimoni e l'ampia libertà della difesa — *the parties who are subjected to these proceedings are admitted to defend themselves, by counsel and witnesses, before both houses* (2) — quello spettacolo doloroso, ripeto, spinse un mio collega e amico, l'onorevole Ruggero Bonghi,

(1) Della Monarchia rappresentativa in Italia, Capo VI.

(2) May, *fifth ed.* 1863, pag. 654. Le parti contro le quali si procede (nell'inchieste parlamentari) sono ammesse a difendersi, mediante avvocati e testimoni, in entrambe le Camere.

a studiare, come sa studiar lui, la vasta materia dell'inchieste parlamentari; il frutto di codesti studi lo verrà esponendo in una serie di Lettere, ch'egli mi fa l'onore di dirigermi, e che saranno, spero, pubblicate per l'apertura del nuovo Parlamento. Da alcuni frammenti della prima Lettera, già venuti fuori, si capisce come il campo del suo lavoro gli si dilati, al solito, ed estenda molto al di là de' termini da principio ideati; sicchè già comprende, oltre le inchieste propriamente dette, anche tutta la procedura per la verificazione de' poteri, e l'altra delle accuse — *impeachments* — e condanne — *bills of attainder* — per cause politiche in Parlamento; che sono poi tutte, infatti, forme diverse d'inchiesta. Il lettore s'immaginerà di leggeri, senz'altro, come avvenga naturalmente, che io, grazie al felice intervento d'un tanto ausiliare, mi creda in diritto, o meglio in dovere, di ridurre il mio esercito, e non chiamar più nuove reclute sotto l'armi (1).

(1) Ecco quali sono, precisamente e colle stesse parole dell'Autore, li argomenti delle sue Lettere: Nella prima tratterà le forme dell'inchiesta elettorale; nella seconda, quelle dell'inchiesta segreta e pubblica avanti alla Camera; nella terza, quelle dell'inchiesta segreta e pubblica avanti a un Comitato scelto dalla Camera; nella quarta, le forme dell'inchiesta amministrativa ordinata dalla Camera; nella quinta, de' poteri della Camera rispetto a' suoi membri, e a' violatori de' suoi privilegi; nella sesta, l'accusa per parte della Camera de' Comuni avanti alla Camera de' Lordi — *impeachment* —; nell'ultima, infine, la condanna per atto legislativo — *bill of attainder, or of pains and penalties* — Vedi Appendice del Giornale La Perseveranza, 25 Luglio 1865.

Scelta del Presidente.

Pur ci sarebbero dell'osservazioni e dell'avvertenze che vorrebbero, a ogni modo, esser fatte; la scelta del Presidente, verbigrazia; a cui si è indotti, in Inghilterra, da criteri così diversi, anzi così contrari, da quelli che solevano prevalere in Francia al tempo del governo parlamentare; e quando dico in Francia, dico, pur troppo! in Italia; dove, in questo particolare, s'è fatto anche peggio; perchè in Francia, almeno, nè il Guizot nè il Thiers non furono mai, ch'io sappia, chiamati al Seggio; mentre noi, tutti, quasi, i nostri Presidenti, siamo andati appunto a cercarli tra i capi di parte, il Gioberti, il Rattazzi, il Minghetti, il Lanza; togliendoli così alla loro occupazione naturale, di dirigere e disciplinare il proprio partito, per incaricarli invece di funzioni alle quali sono necessariamente disadatti; quando non possono recarci, a meno d'esser angeli del paradiso, il più necessario de' requisiti, l'imparzialità. In Inghilterra, chi proponesse Lord Palmerston o il Signor Disraeli, per la carica di *Speaker*, farebbe ridere anche i polli; da noi, il solo Conte di Cavour, non so come, l'ha schivata.

Commissioni nominate dal Presidente.

E l'altra nostra abitudine d'affidare al Presidente, e a un Presidente eletto con così savio criterio, la nomina delle Commissioni? Commissioni, talvolta, di somma importanza e di delicatissima natura? « *Le choix*, scrisse, fino da' suoi tempi, il Dumont,

che se n' intendeva, *le choix des commissions par le président est une institution vicieuse à plusieurs égards* ». A noi occorse di vedere, son pochi mesi, affidata al Presidente la nomina della Commissione d' inchiesta pe' tristi casi del Settembre 1864 in Torino; e il Presidente, scegliere, tra li altri, un onorevole membro (1), il quale era nel caso d' avere già notoriamente espressa, come Consigliere provinciale, la sua recisa opinione su que' fatti, che si trattava appunto d' investigare e giudicare imparzialmente; ond' è che nell' onestà e rettitudine dell' animo suo ha sùbito sentito il bisogno di rifiutarsi.

Ministri ultimi a parlare.

Nè si può passare affatto sotto silenzio quella, non so s' io debba dire bizzarra o assurda, consuetudine parlamentare, in forza della quale si pretende impedire alla Camera di chiudere la discussione e andare a partito, quando sia stato ultimo a parlare un ministro; cotesta teoria, contraria tanto alla costante e quotidiana pratica inglese, quanto, mi si lasci dire, al senso comune, fu inventata dall' Opposizione parlamentare francese; e accolta, manco male, dalla nostra, a braccia aperte; eppure non ci vuol molto a capire come, il più delle volte, particolarmente se la discussione cada su' fatti, sia appunto il discorso d' un ministro che porta la luce, quand' egli è obbligato, dal suo ufficio, a sapere

(1) L' egregio deputato Bertea.

que' fatti meglio di chi sia; ma perchè è un ministro, che vuol dire un uomo nel quale è riposta la fiducia del Re e del Parlamento, dovrà sempre esser lecito a un membro dell' Opposizione il parlare dopo di lui, per evidente che sia l'inutilità della risposta e l' immutabile opinione della Camera; quasi che del tempo ce ne sia sempre da vendere; e chi più ne sciupa e ne fa sciupare, più strilla poi, — quando si trova che ne manca al bisogno vero e alla trattazione de' gravi affari!

Proposte firmate da molti

Accadde talora, nelle nostre Camere, un curioso inconveniente; si presentarono proposte d'iniziativa di leggi o d'emendamenti, firmate da una lunga fila di nomi; tanto lunga, da riuscire perfino la maggioranza de' membri presenti. Non v'ha dubbio che gli è un fatto irregolare, come quello che ha l'aria d'un partito preso e d'una votazione fatta, prima d'ogni discussione. In Inghilterra non può avvenire, giacchè tutte le proposte o mozioni ci si annunciano prima, e sviluppano poi, come abbiam visto a suo luogo, da un membro, secondato da un altro, a viva voce; ma in alcune assemblee politiche sul continente, si capisce come il caso si sia verificato, dalle precauzioni regolamentari che ne impediscono la rinnovazione; così troviamo notato in un libro su cotesta materia, come in Ispagna sieno proibite le firme collettive oltre un certo numero,

che venne fissato a sette nella Camera elettiva, a cinque in Senato; pare una regola degna d'imitazione (1).

E poichè m'è così occorso di citare anche cotesto autore, che m'ha richiamato alle cose parlamentari di Francia, mi sia pur lecito notare, di volo, senza lasciarmi punto trascinare a sviluppi o discussioni, alcune regole, nuove per noi, introdotte da' francesi, dopo la caduta del governo parlamentare, nelle loro assemblee repubblicane o imperiali. Nel Regolamento dell'Assemblea Nazionale del 48, oltre all'istituzione de' Comitati permanenti, della quale mi riserbo di parlare più tardi, fu adottato, per le votazioni, il metodo inglese della *divisione* (2), a meno che 40 deputati non chiedessero lo scrutinio segreto; fu stabilito il *Quorum* a un numero ancora maggiore della metà più uno, esigendosi, in una Camera di 750, la presenza simultanea di 500 membri (3); e s'è fatta precisa e formale inibizione a' membri dell'Assemblea di sollecitare o raccomandare al Governo nessun interesse particolare: « *L'As-*

Regole francesi dopo il 48.

(1) *Traité de la confection des loix par Ph. Valette, Secrétaire de la Presidence de la Chambre des Députés.* Paris, 1839, pag. 86.

(2) Art. 41 e segg.

(3) *La présence de cinq cents membres au moins est necessaire pour la validité des votes de l'Assemblée nationale.* Art. 47.

Le nombre total des représentants du peuple sera de 750. Ce nombre s'élèvera à 900 pour les assemblées qui seront appelées à réviser la Constitution. Art. 21 e 22 della Costituzione della Repubblica 4 Novembre 1848.

semblée nationale interdit formellement à ses membres toutes apostilles, recomandations ou sollicitations concernant des intérêts privés. — Art. 86 —.

Rinuncia presunta.

Un Decreto imperiale in data 31 Dicembre 1852 contiene il Regolamento del Corpo Legislativo, che è la Camera elettiva in quella curiosa forma di governo; un Regolamento imposto dal Sovrano, chi nol sa? è un caso poco parlamentare; ma e chi non sa pure, come quella sia una Costituzione *sui generis?* Nè quì si tratta di farne la critica; e certo, se c'è gente al mondo, pare a me, che non potrebbe criticarla con garbo, siamo noi italiani, che ne abbiamo cavato tanto bene; dunque lasciamola lì, e vediamo, senz'altro, quello che fa per noi. All'Art. 49 è prescritto, al solito, il giuramento; ma c'è questo di nuovo, che se un Deputato lascia trascorrere quindici giorni, dopo la riconosciuta validità dell'elezione, senza prestare il giuramento, o in persona, o, se è impedito, mediante lettera al Presidente, s'intende che rinuncia al mandato: *est réputé démissionaire;* e buona notte! se ne nomina un altro. Qualche cosa di simile, per le lunghe assenze, si potrebbe studiare anche noi.

Esclusione dalla Camera.

Così pure, giusta l'Art. 69, se un Deputato turba l'ordine, il Presidente ve lo richiama; se quello ricalcitra, il Presidente ordina che il richiamo all'ordine sia inscritto nel processo verbale; se poi l'al-

tro s'ostina, allora il Presidente invita la Camera a votare l'esclusione del Deputato dall'aula delle sedute per un certo numero di giorni, che non ponno, per altro, essere più di cinque; la Camera vota senza discussione — *sans débats* —; e può anche ordinare, che cotesta sua sentenza venga pubblicamente affissa in tutto il dipartimento dove quel Deputato fu eletto (1).

Finalmente è notissimo come ci siano laggiù delle prescrizioni affatto speciali per la pubblicazione, nelle gazzette, de'dibattimenti del Senato e del Corpo Legislativo; ci sarebbero, a cotesto proposito, come s'è già accennato altrove (2), di molte cose a dire, e fors'anche alcuna da imparare, ma qui ho promesso formalmente di non entrare più in discussioni; noto, dunque, soltanto, che l'Art. 79, relativo al processo verbale, adotta il sistema inglese di registrare le *res gestæ* pure e mere: « *Le procès verbal de chaque séance constate seulement les opérations et les votes du Corps Legislatif* »; credo che in questo abbia tutte le ragioni. **Processi verbali.**

Del resto, guai a me s' io cedessi alla tentazione di passare in revista, anche rapidamente, galoppando tra le file, tutte le invenzioni de' Regolamenti fran-

(1) *L'affiche de cette décision, dans le département où a été élu le membre qu'elle concerne, peut être ordonnée.*

(2) Vedi pag. 172.

cesi, attraverso al caleidoscopio delle loro Costituzioni; mi verrebbe fatto un secondo volume più grosso del primo!; cosa da far raccappricciare il più benevolo, il più paziente, il più *giobbesco* de' lettori (1). Io giuro che nol farò! contentandomi di mettere in un fascio, stipate in due o tre pagine, quelle, tra le disposizioni regolamentari delle vecchie assemblee francesi, che mi parranno più degne dimemoria.

Quorum. In fatto di *Quorum*, emerge chiaro, e non è poco, che il numero venne sempre fissato dalle varie assemblee, di propria autorità, senza ch'abbia mai fatto parte della Costituzione; così l'*Assemblée Nationale Constituante*, composta di 1214 membri, fissò il *Quorum* a dugento; e con un Decreto 13 Giugno 1791, facendo lei il Regolamento per la futura Assemblea Legislativa, che doveva entrare in funzioni il 1.° Ottobre di quell'anno medesimo, statuì: che l'Assemblea si riuniva, di pieno diritto, il primo lunedì di Maggio: se non c'erano dugento membri presenti, si prorogava al lunedì successivo; allora si costituiva provvisoriamente, sotto la presidenza del decano, e procedeva alla verifica de' poteri; se non c'erano 373 membri presenti — cifra curiosa, quando il numero totale della Legislativa doveva

(1) Se ci sono i pittori giotteschi non so perchè non ci avrebbero a poter essere, per analogia di suono, i lettori giobbeschi.

essere di 740, sicchè la sacramentale *metà più uno* avrebbe dato 371 — poteva fare, anche così provvisoria, un decreto vigoroso, che ingiungesse agli assenti l'intervento immediato, sotto pena, dopo 15 giorni, di 3000 lire di multa, e la perdita perpetua de' diritti politici — *privés pour toujours de tous les droits de citoyen actif* —; bisogna dire che già nel 1791 non ci fosse ne' Deputati una diligenza esemplare, se si sentiva cotesta necessità *de n'y pas aller de main morte.* Il *Quorum,* per altro, continuava sempre a essere di dugento (1). La qual cifra pare facesse fortuna, a quel tempo; giacchè, sotto il Direttorio, anche il Consiglio de' Cinquecento ebbe il *Quorum* di 200; ma il Consiglio degli Anziani — *Conseil des Anciens* — composto di 250, aveva il *Quorum* dommatico di 126 (2). Al tempo poi del Consolato, la sola assemblea dove si discutesse, che era il Tribunato — *Le Tribunat* — aveva un *Quorum* eccezionale di due terzi de' suoi membri; le sedute erano pubbliche, ma non ci dovevano assistere più di dugento uditori; qui dunque, invece d'un *Quorum,* ossia d'un *minimum,* c'era un *maximum* (3).

(1) *Les délibérations n'étaient valables qu'autant que la séance était composée de deux cents membres au moins.* Valette, Opera citata, pag. 19.

(2) Ibid. pagg. 24, 25.

(3) Ibid. pagg. 32, 33.

Autorità censoria.

Cotesta del Tribunato fu, tra tutte l'assemblee politiche di Francia, quella dove prevalse con maggior vigore l'autorità censoria; chi resisteva per due volte a un richiamo all'ordine del Presidente, poteva sentirsi condannato agli arresti fino a tre giorni; e se in occasione d'urgenza non si trovava riunito il numero legale, il Presidente invitava con lettera i membri assenti, fuori di regola, a intervenire alla prossima seduta, per sentirsi censurare così: il Tribunato non potè ieri — o quando che fosse — deliberare per mancanza di numero, e voi non eravate al vostro posto (1).

Tre letture.

Anche al sistema inglese delle tre letture si pensò d'accostarsi, più d'una volta, in Francia; ma non gli venne mai fatto. Già fino dal 1791, in quel suo Decreto delli 13 Giugno poco fa menzionato, l'Assemblea Costituente decideva, che ogni mozione, salvi i casi d'urgenza, dovesse andar soggetta a tre letture, con un intervallo d'almeno otto giorni (2); ma poco si badava, in quella furia, anzi in que' furori, alle regole: « *Il faut le dire avec franchise, on a une grande peine à saisir des règles bien exactement suivies ... Le règlement n'etait qu'un guide accessoire et secondaire qui n'était pas toujours scrupuleusement observé ... On se retrouve dans le*

(1) Valette, Opera citata, pag. 31.
(2) Ibid. pagg. 18, 19.

même embarras quand on arrive aux législatures suivantes » — l'Assemblea Legislativa, la Convenzione, il Consiglio de' Cinquecento ecc. —. Nella Convenzione, che s'adunò li 22 Settembre 1792, « *tout est exceptionnel, extraordinaire, anormal* »; sotto il Direttorio « *malgré l'obligation des trois lectures prescrite par la Constitution, le Conseil des Cinq-Cents s'en affranchit le plus souvent; très-peu de lois furent rendues dans la forme imposée comme règle générale; la plupart des actes législatifs de cette époque ont été adoptés dans la forme exceptionnelle de la déclaration d'urgence* (1) ».

Durante l'Impero, le tre letture si facevano ad Austerlitz, a Wagram e a Friedland; ma sopraggiunta la Ristaurazione, riaperte l'aule parlamentari, uno degli uomini più savi e più competenti, M.r de Serre, Presidente della Camera de' Deputati, nella seduta delli 14 Novembre 1817, fece una proposta di riforme al regolamento; e una delle sue riforme era appunto questa delle tre letture; se non che, la Commissione eletta a studiare e riferire « *borna son rapport à quelques considérations très-générales et très-vagues, et le termina par cette conclusion laconique: votre commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de délibérer* (2) ». E d'allora in poi l'andò

(1) Valette, Opera citata, pagg. 16, 17, 18, 19, 22, 25.
(2) Valette, Opera citata, pag. 48.

sempre così, fino alla caduta del sistema parlamentare, in quel bizzarro paese; li uomini più cospicui, che più avevano studiato e più sapevano, Mirabeau, de Serre, Dupin, Vivien, proposero, di quando in quando, le riforme: la proibizione de'discorsi scritti, le tre letture, l'abolizione degli Uffizi, e via discorrendo; e fu sempre un pestar l'acqua nel mortaio; oggi, senz'essere nè cospicuo nè saputo, pesto anch'io!

Comitati permanenti.

Eccoci, finalmente, alla questione, che, se Dio vuole, sarà l'ultima, de' Comitati permanenti. Codesta istituzione, d'origine americana, venne, molto naturalmente, accolta con vivo ardore dalle prime assemblee parlamentari di Francia, quando l'ammirazione e l'entusiasmo per il paese di Washington, e si può quasi aggiungere, di Lafayette, erano in tanta moda a Parigi. Dunque, fino dal bel principio, l'Assemblea Costituente, pur dividendosi in Uffizi — i quali si rinnovavano e mutavano ogni mese, con un certo ordine aritmetico, che impediva il ritorno e la combinazione di due o più membri nello stesso Uffizio; e quello fu il giorno nefasto della sciagurata invenzione! — l'Assemblea Costituente, ripeto, istituì anche subito de' Comitati permanenti, a cui si dovessero trasmettere i progetti di legge, secondo le diverse materie, per uno studio preliminare, e con incarico di riferirne all'Assemblea.

L' idea era ottima, a mio giudizio; purchè i Comitati avessero tenuto il luogo degli Uffizi; e purchè non se ne fosse abusato. Ma il guaio si è, che l'abuso e l'esagerazione sono appunto i tratti caratteristici, o addirittura l' essenza medesima della natura francese; sicchè i Comitati, a poco a poco, e per successive facoltà attribuitegli dall' Assemblea, da membri consulenti, che dovevano essere, d' un corpo legislativo, riuscirono a diventare, per una matta confusione, parti integranti del potere esecutivo; poichè ebbero, in fin de' conti, il diritto di dare il loro parere, che non poteva non essere un ordine, a' ministri, e perfino all' autorità subalterne, senza punto riferirne prima all' Assemblea; anzi da ultimo, com' è noto, al tempo della Convenzione, i Comitati furono ogni cosa, legge, governo, e tribunale! Di qui ne venne, che il loro nome rimase come circondato, nella memoria e nell' immaginazione della gente, da un' aureola di terrore; quando, ridotti entro giusti confini, e richiamati, secondo il precetto del Macchiavelli, a' loro princìpi, potrebbero, credo, riuscire d' un' incontestabile utilità.

La prima Assemblea francese n'ebbe, de' Comitati, fino a trent'uno; la seconda, vent'uno; e vent'uno pure la Convenzione; le liste de' loro nomi sarebbero troppo lunghe, e anche troppo strane,

per riferirle qui; le scelte si facevano, o dagli Uffizi, o direttamente dall'Assemblea. Nella Costituzione dell'anno III — quella del Direttorio co' due Consigli, de' cinquecento e degli Anziani — s'ebbe cura di proibire, in termini espressi, la nomina di Comitati permanenti. Nella Costituzione dell'anno VIII — quella dell'Abate Sieyès, che tenne dietro al colpo di Stato *du* 18 *brumaire*, e che creava i tre Consoli con un Senato, un Tribunato e un Corpo Legislativo — s'intende che non si parlasse ancora di Comitati, perchè durava la paura; ma i membri del Tribunato, la sola assemblea dove si discutesse, — pubblicamente, voglio dire, e politicamente; giacchè, in altro senso, erano anzi gravissime e furono meritamente famose le discussioni del Consiglio di Stato — i membri, dicevo, del Tribunato, dovevano iscriversi sur una lista, notando le materie legislative o amministrative dove preferissero lavorare; e il Presidente, nella scelta delle Giunte, si atteneva a coteste indicazioni; come si vede, era un primo e lontano embrione di Comitati redivivi. Più tardi, il *Senatus-consulto* 16 termidoro anno X — quello che istituì il Consolato a vita — dividendo il Tribunato in tre Sezioni, interno, finanze e legislazione, si potrebbe quasi dire che lo dividesse in tre Comitati permanenti; se non che, poco dopo, li 28 floreale anno XII, fondandosi l'Impero, venne for-

malmente proibita qualunque riunione delle tre Sezioni in assemblea generale, rimanendo così ferita a morte l'istituzione del Tribunato; il quale andò, infatti, ben presto a mescolarsi e a confondersi col Corpo Legislativo, in forza del *Senatus-consulto* 19 Agosto 1807; dov'è, per altro, a notarsi la contemporanea creazione di tre veri Comitati permanenti, nel seno del Corpo Legislativo, cogli stessi nomi d'interno, finanze e legislazione. Peccato che dal 1807 al 1814 il Corpo Legislativo fosse *tamquam non esset!;* per modo che, nè lui, nè i suoi tre Comitati permanenti, non si può dire che abbiano lasciato traccia poco o punto, nella storia parlamentare.

Venuta la Restaurazione, eletta nella Camera una Giunta per la compilazione del Regolamento, il relatore, M.r Souques, nel suo rapporto 16 Giugno 1815, trattò ampiamente la questione se convenisse dividere la Camera in Uffizi o in Comitati; ma prevalsero i primi, perchè « *les comités effrayaient par les souvenirs qu'ils ont laissés et par la crainte de les voir s'élever de nouveau en autorités rivales du gouvernment* (1) ». Cotesta paura, come tutte le paure, sopravvisse alla propria ragione d'essere; ond'è che invano il Dupin, invano il barone Mercier, che non erano, certo, due giacobini, proposero,

(1) **Valette, Opera citata, pag. 45.**

questi nella Camera de' Pari, l'altro in quella de' Deputati, nel 1836 e nel 1838, l'abolizione degli Uffizi, per surrogarvi i Comitati permanenti; sempre s'elevò gigante la stessa obbiezione, così formulata dal Vivien, in un suo rapporto 2 Aprile 1838: « *La seule division qui se présente naturellement à l'esprit*, per la formazione de' Comitati, *est celle qui correspond aux divers départements ministériels; tout autre serait arbitraire, dénuée de base. Mais si on élève un comité permanent en face de chaque ministère, on peut craindre, à bon droit, qu'il n'envahisse bientôt toutes les affaires, et que l'administration entière ne passe dans la chambre* ». A me pare, invece, affatto *arbitraire et dénuée de base*, così la premessa, come la conclusione di questo ragionamento; non è punto dimostrato che ad ogni ministero debba corrispondere naturalmente un comitato; nè che, data cotesta simmetria, ne debba derivare l'invasione de' comitati nel governo; e posso citare l'esempio della nostra Camera, dove, a poco a poco, per la forza e la necessità delle cose, la Commissione generale del bilancio è divenuta, in fin de' conti, una specie di comitato permanente in materie di finanza; eppure non s'è manifestato mai, per quanto io ne posso sapere, pur l'ombra d'un pericolo d'invasione in quel ministero.

La rivoluzione del 48 si provò a resuscitare in

Francia la repubblica; della quale si può anche dire, non certo,

Mise il potente anelito
Della seconda vita,

ma che si provò a vivere. L'Assemblea Nazionale rifece il suo bravo Regolamento, e ritornò a' Comitati permanenti; ne istituì quindici, di sessanta membri ciascuno; in primo luogo — era giusto, *ab Jove principium — organisation du travail;* poi, giustizia, legislazione, culti, affari esteri, istruzione, interno e arti belle, amministrazione provinciale e comunale, commercio e industria, agricoltura e credito fondiario, marina, guerra, Algeria e colonie, finanze, lavori pubblici; ogni membro notava sopra un registro il comitato a cui preferiva appartenere, e l' Uffizio di Presidenza li combinava poi nel numero giusto. Qui, intanto, si vede, che la divisione de' comitati non corrisponde punto alla divisione de' ministeri; e quanto a invasione dell'Assemblea nel Governo, tutto ha sempre dipeso, non dagl' innocenti comitati, ma dalla forza de' governanti; non dall'istituzioni, come diremo qui sotto, ma dagli uomini. Certo il Lamartine e soci, più tardi il Cavaignac, si lasciarono invadere; ma di Luigi Napoleone non mi pare che si possa dire lo stesso; e chi poi si lasciò invadere davvero, e più di tutti, fu invece

l'Assemblea; la quale, appunto in que' giorni che stava discutendo il Regolamento, dalli 11 alli 20 Maggio, fu invasa, il dì 15 Maggio, dal popolo sovrano; e tre anni dopo fu, non che invasa, mandata a dormire dal colpo di Stato. Se dunque la terribile Convenzione invadeva, co' suoi comitati, tutto il governo della cosa pubblica, bisogna cercarne le cause altrove; anzi, non c'è neanche bisogno di cercarle quando balzano agli occhi; e quando si vede, chiaro come il sole, che quell' invasione sarebbe avvenuta egualmente anche senza i comitati.

In somma, per concludere con una sola parola, l' istituzione de' comitati mi par buona in sè stessa, certo poi incomparabilmente migliore di quella degli Uffizi; e proporrei d' introdurla nelle nostre forme parlamentari; ma senza troppe illusioni; perchè anche in questa, come in tante altre istituzioni umane più importanti di questa, il bene o il male dipende più dagli uomini che dagli ordinamenti. L' Inghilterra, per esempio, nell' era de' suoi quattro Re Giorgio, fu una sentina di vizi e di corruttele; sotto Guglielmo IV e la Regina Vittoria è tutta mutata; eppure le istituzioni politiche furono e sono, press' a poco, le stesse. Per opposto, chi oserebbe negare che la Francia di Napoleone III non valga meglio, tutto compreso, di quella di Luigi Filippo? E chi oserebbe, per questo, asserire, che la costituzione imperiale

valga meglio dell' orleanese? La differenza sta qui tutta, senza dubbio, negli uomini. O vuol egli dire, che dunque si debba essere indifferenti alla bontà intrinseca dell' istituzioni? Dio ce ne guardi! La sarebbe, tra l' altre cose, una conclusione troppo strana in bocca all' autore d' un libro, fatto appunto colla lontana speranza di veder migliorate le nostre forme parlamentari, che sono poi istituzioni anch' esse. Vuol dire, invece, che la nostra sollecitudine e il nostro studio, in fatto di politica costituzionale, debb' essere, non soltanto assiduo, costante, perpetuo, ma anche duplice; perfezionar sempre l' istituzioni, e sceglier sempre li uomini migliori.

In quest' intreccio, se mi si permette la parola, degli uomini e dell' istituzioni, nella sapiente prevalenza de' primi sulle seconde, è riposto tutto il segreto della scienza, o meglio, dell' arte costituzionale; di lì viene ogni progresso in materia di governo parlamentare e di libertà; se no l' Inghilterra sarebbe ancora alla sua *Magna Charta* di Re Giovanni Senza-terra, o tutt' al più alla sua *Petizione di Diritti* de' Parlamenti di Carlo I e di Guglielmo III; quando invece è a mille miglia di distanza. O come ha fatto? — Progredendo; mentre lasciava al suo posto, così la *Magna Charta*, come la famosa Petizione; e ha potuto progredir sempre, senza bisogno, ormai, di rivoluzioni o d' assemblee costituenti, perchè s' è

persuasa, da un pezzo, che la libertà vera del popolo dee scaturire, non dagli articoli brulli d'uno Statuto di carta, ma dallo spirito d'una Costituzione, che avvolga e penetri tutto il paese, come un'atmosfera, nella quale respiri e viva; e che l'ufficio precipuo del Parlamento, costituente perpetua, è appunto quello di regolare e temperare e purificare, secondo i periodi del tempo e le fasi della civiltà, l'atmosfera vitale.

In quella tornata della nostra Camera — 13 Febbraio 1862 — della quale m'occorse già di dover parlare (1), quand'io ebbi ad opporre una specie di questione pregiudiziale a una proposta di spesa, e di gravissima spesa, non iniziata, e nemmeno raccomandata dal Governo, l'onorevolissimo Presidente intervenne nella discussione per dirmi: « Non si può togliere o menomare il diritto d'iniziativa parlamentare che spetta a ciascun Deputato a termini dello Statuto »; e l'onorevole Depretis, rincarandomi il fitto, diceva: « L'on. Broglio si appoggia ad una distinzione che lo Statuto non fa; la proposta delle leggi spetta, secondo lo Statuto, ai Ministri e alle Camere indistintamente. Nello Statuto non vedo distinzioni tra le leggi di finanza e quelle di qualsivoglia altra natura ». E i suoi amici di sinistra, in mezzo a' quali l'on. Depretis parlava,

(1) Vedi pag. 284.

non mancarono d'applaudire, naturalmente! Or bene; in coteste poche parole c'è formulato, in modo preciso e nettissimo, un grave errore, un errore fondamentale, in materia di costituzione. L'antico precetto delle scuole, che dove la legge non distingue neanche la glossa non debba distinguere, è precetto giusto e sano, ma a suo posto; e il suo posto non è qui; perchè, nè lo Statuto è una legge, nè il Parlamento è un tribunale; la legge s'impone al giudice, che non la può toccare; mentre nulla a questo mondo s'impone al Parlamento, che può, che deve, anzi, quand'occorre, toccare ogni cosa, che è onnipotente, che è l'interprete costante e riformatore dello Statuto, che è addirittura egli stesso la Costituzione viva, incarnata, perpetua.

Ma la Camera elettiva, ci si dirà, non è, lei sola, tutto il Parlamento; verissimo! e io mi rallegro cogli amici dell'on. Depretis — amici allora; adesso non so; forse molto meno — a ogni modo mi rallegro con loro d'una tanta e così scrupolosa ortodossia costituzionale; ma se noi vogliamo che il Parlamento eserciti, sempre e bene, quietamente, senz'urti, senza scosse, quella sua funzione sovrana di costituente perpetua, bisogna — non c'è caso, non se ne scappa, non c'è altro modo possibile — bisogna che ciascun braccio del Parlamento s'abitui a esercitare, sempre e bene, per quel tanto che gli

compete, la sua parte d'azione riformativa, interpretando, appunto, lo Statuto, ne' limiti delle sue attribuzioni, secondo le varie esigenze e le migliori opportunità. Perfino in Francia, badate, in quel paese de' principi assoluti, de' ragionamenti *a priori*, paese consequenziario, che vuol poi dire paese di rivoluzioni, d'assemblee costituenti e di colpi di Stato, perfino in Francia fu ammesso e riconosciuto, per un lungo numero d'anni — lungo, per loro — cotesta suprema autorità interpretativa de' singoli bracci del Parlamento. La Carta del 1814 e quella del 30 avevano entrambe uno sciagurato articolo, che richiedeva l'intervento della maggioranza in ciascuna Camera — *la majorité de chacune des deux chambres* — per la validità d'ogni deliberazione; or bene, cotesto articolo fu interpretato, o diciamo addirittura, si volle intendere in due modi diversi nelle due Camere; in quella de' Deputati, malgrado li sforzi di M.r de Serre, nel 1817, di M.r Parant, nel 31 e nel 32, si fu sempre duri a cavallo della metà più uno; e non si menò buona a M.r Vivien, nè alla Commissione di cui egli era il relatore, neanche la timida transazione, secondo la quale, tenuta ferma la metà più uno per la votazione finale delle leggi, si proponeva un *Quorum* minore per la votazione de' singoli articoli. Invece nella Camera de' Pari, quando si venne alla discussione del Re-

golamento, così quello originario del 1814, come l'altro riformato del 33, s'invocò espressamente, e prevalse, il principio inglese dell'autonomia parlamentare; sicchè fu stabilito, che alla validità del voto bastasse la presenza d'un terzo de' membri; e così durarono le cose, con tale contraria interpretazione dello Statuto, poco meno di quarant'anni; che se da ultimo la Monarchia è crollata, non crollò, certo, per questo.

Anche nella breve storia del nostro Parlamento c'è un episodio poco diverso; la Camera de' Deputati non osò mai dare, appunto in cotesta questione del *Quorum,* una larga interpretazione allo Statuto, per evidente che ne fosse il bisogno, e autorevoli i consigli che glien'erano dati; il Senato invece, senz'andare, come i Pari di Francia, fino alla sicura asserzione del proprio diritto, ebbe, almeno, il coraggio di statuire, che tutt'i membri in congedo regolare non entrassero nel computo del *Quorum.* Non fu, per altro, senza di molta contesa; e merita che si sappia, per la curiosità del caso, quale sia stato, da ultimo, l'argomento vittorioso; fu quello addotto da un onor. Senatore, che avendo passato alcuni anni nella Camera de' Deputati, dove fece parte, a più riprese, dell'Ufficio di Presidenza, confortò i suoi colleghi al gran passo, coll'esempio, diceva, dell'altra Camera. Ora avvenne, che il Conte

di Cavour, che nol voleva far lui, mi pregasse, nel 61, di proporre alla Camera de' Deputati l'imitazione della consuetudine ormai trionfante in Senato; e mi fece avere il processo verbale di quella deliberazione senatoria, perch'io ci potessi cercare delle buone ragioni a favore della mia tesi; si fu allora ch'io feci la scoperta di quel bizzarro circolo vizioso. Debbo, per altro, dire, che s'è in fin de' conti riusciti a introdurla, quella consuetudine, anche nella Camera elettiva, quando a una fortunata Commissione gli venne fatto di vedere accolto, lì sul tamburro e in blocco, un suo progetto di riforma provvisoria al Regolamento (1). Relatore di quella Commissione fu l'onor. Bon-Compagni; nè ci voleva meno di tutto il rispetto e di tutta la benevolenza che questo raro uomo ispira a' suoi colleghi, perchè si ottenesse nella Camera un resultato così nuovo e felice.

E nel suo nome mi compiaccio di terminare; io sono certo, anche senz'averlo consultato, d'essere d'accordo con lui, quando esprimo il desiderio, che si diffonda nel nostro paese, in fatto di Costituzione, il semplice, eppure così profondo e pratico concetto, che vediamo prevalere in Inghilterra; dove la Costituzione si potrebbe paragonare a quegli alberi secolari e sempreverdi, come i cedri del Libano,

(1) Deliberazione presa nella tornata del 1.° Marzo 1863.

i quali, perchè mutano continuamente, una a una, le loro foglie, pare che non le mutino mai, e sieno sempre li stessi. L'illustre Burke esprimeva, press'a poco, ma con ben altra felicità di colorito e di tono, questa mia idea, in una lettera del 1772 al Duca di Richmond, lettera che sono contento di metter quì come ultima conclusione: « Voi altri, gente di « gran nome e di vasti poderi, siete una cosa tutta « diversa da noi, uomini nuovi. Per alti e forti che « noi si possa diventare, per belli che sieno, e di « squisito sapore, i nostri frutti, noi siamo pur sem- « pre piante annuali, che nascono e muoiono in « una stagione. Ma voi, quando siete quali dovete « essere, apparite al mio sguardo come quelle gran- « di quercie, che coprono dell'ombra loro perpetua « tutt'una contrada, di generazione in generazione. « Che un Duca di Richmond o un Marchese di « Rockingham godano d'un potere e d'un'influenza « propria personale, poco importa; bene importa, « che il loro contegno e i loro esempi sieno tali, da « trasmettere a' posteri le nobili tradizioni degli avi. « Allora quelle grandi case divengono il deposito « pubblico e i viventi archivi della Costituzione; « l'anima della quale si va lì a cercarla, non già « come alla Torre di Londra o alla cappella del « chiostro di Westminster su pergamene sbiadite, « chiuse in armadi umidicci e tarlati, ma sì nel ro-

« busto vigore, nell' energia vitale, nella feconda « potenza di carattere di quegli uomini a cui si « volgono tutti li sguardi perchè il loro capo so- « vrasta alla folla (1) ».

(1) *Montalembert, De l'Avenir politique de l'Angleterre*, *Paris*, 1856, pag. 79.



INDICE ALFABETICO

DELLE COSE E DELLE PERSONE MENZIONATE NELL'OPERA.

A

B

C

D

E

F

G

H

I

L

M

N

O

P

Q

R

S

T

U

V

W



OPERE DELLO STESSO AUTORE

Dell' imposta sulla Rendita in Inghilterra, e sul Capitale negli Stati Uniti, Lettere al Conte di Cavour. Torino, 1857.

Studi Costituzionali. Milano, 1861.

